

FFL - GH
361

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID



5407667635

30cm

Tesis Doctoral

**BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA
IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN
- MADRID COMO LABORATORIO -**

Autor: Antonio J. Palacios García

**Director: Dr. Manuel Valenzuela Rubio
Catedrático de Geografía Humana**

**Universidad Autónoma de Madrid
Facultad de Filosofía y Letras
Departamento de Geografía**

**Madrid
Noviembre de 2004**

Reg FFL 222269

AUTÓNOMA
MADRID
FILOSOFÍA Y LETRAS

A mis padres, Juan y Juana

Agradecimientos

Quiero dejar constancia con estas líneas, del agradecimiento que siento hacia aquellas personas que más directamente me han ayudado en la realización de esta Tesis Doctoral.

En primer lugar, deseo expresar mi más sincero agradecimiento al Profesor Manuel Valenzuela Rubio por su actitud de apoyo y ánimo constante, por su trabajo y su constancia, por sus comentarios siempre pertinentes y directos, y por qué no, por sus críticas que en la medida de lo posible serán escuchadas y puestas en práctica. Gracias por todo.

Quiero agradecer igualmente la colaboración mostrada por todas aquellas instituciones y organismos que facilitaron la información documental necesaria para la elaboración de esta Tesis Doctoral. Sería muy difícil, además de largo, enumerarlas, por lo que hago llegar de forma general mi más sincero agradecimiento a todas esas personas que están detrás de una mesa de despacho o de un mostrador, sin las que no hubiera sido posible llevar a cabo este proyecto.

Gracias a Antonio Moreno, a Carmen Vázquez, a Diego Barrado, que, como profesionales de la docencia y la investigación, siempre me han sabido guiar por los senderos científicos más idóneos.

Por último, quiero agradecer el apoyo brindado por mi familia , especialmente a la familia Escalera, ya que sin su apoyo inicial nunca hubiera comenzado mis estudios universitarios, a mis amigos y novia, por su ayuda continua, su preocupación y sobre todo, por escucharme.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. Consideraciones iniciales.....	1
Estructura de la investigación.....	3
2. Hipótesis de trabajo.....	9
3. Objetivos de la investigación.....	10
4. Fuentes de información.....	12
Fuentes bibliográficas, estadísticas y documentales.....	12
Fuentes empíricas.....	14
Fuentes cartográficas y fotográficas.....	17
Instrumentos utilizados.....	17
5. Metodología y plan de trabajo.....	18
6. Posibilidades de aplicación de los resultados.....	21
Bibliografía.....	23
Anexo.....	25

PRIMERA PARTE

Capítulo 1: Antecedentes y Estado de la cuestión. Concepto y método

37

1.1. Tradición (es) investigadora (s) para el esclarecimiento de los barrios desfavorecidos y aportaciones (ecólogos sociales, sociólogos, economistas, etc.) más relevantes.....	37
1.2. Aportación geográfica al conocimiento de los barrios desfavorecidos urbanos.....	40
1.2.1. Las primeras preocupaciones por la ciudad. El pensamiento geográfico clásico.....	40
1.2.2. Las tendencias actuales en el desarrollo de la Geografía Urbana moderna.....	41
1.3. Evolución conceptual y factores indicativos de la exclusión social y del desfavorecimiento urbano y la exclusión social.....	45
1.3.1. Del concepto de “exclusión” al de “área vulnerable” o “barrio desfavorecido”.....	45
1.3.2. Factores indicativos de la exclusión social y del desfavorecimiento urbano.....	52
1.3.2.1. El desempleo como indicador y la vivienda como efecto relevante del desfavorecimiento urbano.....	53
1.3.3. La identificación de la áreas desfavorecidas urbanas: de los factores a los criterios.....	56
1.4. Métodos e instrumentos de trabajo para el análisis de los barrios desfavorecidos urbanos.....	60
1.4.1. El enfoque cuantitativo como metodología dominante en los estudios de segregación urbana.....	62
1.4.2. La gran olvidada en los estudios de segregación urbana, la metodología cualitativa.....	66
1.5. Tipologías de barrios desfavorecidos.....	68
1.6. Conclusiones.....	70
Bibliografía.....	72

Capítulo 2: Las políticas de intervención sobre áreas o barrios desfavorecidos en España. Soluciones a problemas complejos

83

Introducción.....	83
Progresiva institucionalización de las políticas de intervención sobre barrios desfavorecidos..	86
Diferentes planteamientos ante problemáticas comunes. Enfoque integral versus enfoque sectorial.....	102
La participación social.....	104
El reconocimiento de la escala de intervención local.....	105
Criterios definidores en la elección de barrios desfavorecidos en esta investigación.....	106
2.1. Los orígenes de la intervención en áreas urbanas: los Proyectos Piloto Urbanos.....	111
2.1.1. Introducción.....	111
2.1.2. Proyectos españoles de la Fase I [1989-1993].....	114
2.1.2.1. Proyecto Piloto Urbano “Puerta Abierta: Bilbao la Vieja”.....	115
2.1.2.2. Proyecto Piloto Urbano Cerro de la Cantueña (Madrid).....	116
2.1.2.3. Proyecto Piloto Urbano Poble de Lillet (Barcelona).....	117
2.1.3. Proyectos españoles de la Fase II [1994-1999].....	118

2.1.3.1. Regeneración económica del centro histórico de Granada “El Albaicín”....	119
2.1.3.2. Proyecto Piloto Urbano “Construyendo León”.....	120
2.1.3.3. Regeneración económica, social y ambiental del barrio periférico de Otxarkoaga (Bilbao)	120
2.1.4. El valor de la experiencia adquirida.....	125
2.2. Un ejemplo de actuación integral sobre áreas desfavorecidas urbanas: la Iniciativa Comunitaria Urban.....	131
2.2.1. Introducción.....	131
2.2.2. Objetivos.....	132
2.2.3. Zonas subvencionables y ejes prioritarios de actuación.....	133
2.2.4. La Iniciativa Urban en España. Estrategia de regeneración integral de los barrios desfavorecidos con fondos comunitarios.....	135
2.2.4.1. Los Programas Urban en el periodo 1994-1999.....	139
2.2.4.2. Análisis de las actuaciones Urban.....	147
2.2.5. Balance sobre la aplicación del Programa Urban y sus resultados.....	149
2.3. La intervención estatal en la regeneración urbana de áreas desfavorecidas: las Áreas de Rehabilitación Integrada.....	167
2.3.1. Introducción.....	167
2.3.2. Características de la gestión del presupuesto.....	169
2.3.3. La experiencia en cifras.....	170
2.3.4. Inventario y valoración de las Áreas de Rehabilitación Integrada.....	173
2.3.4.1. Inventario de proyectos y distribución regional en el periodo 1994-1999...	174
2.3.4.2. Caracterización de las Áreas de Rehabilitación Integrada.....	178
2.3.5. Conclusiones sobre la rehabilitación integrada en las ciudades españolas.....	179
2.4. Programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza y la exclusión.....	189
2.4.1. Introducción.....	189
2.4.2. Objetivos y principios.....	190
2.4.3. Criterios de distribución.....	191
2.4.4. Características de la gestión del presupuesto.....	192
2.4.5. La experiencia en cifras.....	192
2.4.6. Inventario y valoración de las actuaciones llevadas a cabo.....	195
2.4.6.1. Inventario de proyectos en el periodo 1994-1998.....	196
2.4.6.2. Principales características de los proyectos seleccionados.....	197
2.4.7. Algunas conclusiones sobre la aplicación de los proyectos integrales.....	202
2.5. Una visión de conjunto de la intervención regional y local sobre barrios desfavorecidos.....	209
2.5.1. Introducción.....	209
2.5.2. Rasgos definidores de las políticas regionales y locales.....	210
2.5.3. Proyectos locales de intervención sobre ámbitos urbanos desfavorecidos.....	212
2.5.3.1. Principales características de los proyectos seleccionados.....	213
2.5.4. Conclusiones.....	216
2.6. Análisis comparado de las vías de intervención sobre barrios desfavorecidos.....	223
2.6.1. La mejora del medio construido como aspecto prioritario de la intervención.....	224
2.6.2. Medidas de lucha contra la exclusión social.....	226
2.6.3. Objetivo: la reactivación económica del área.....	228
2.6.4. Recuperación medioambiental de áreas degradadas. El caso de las áreas industriales en declive.....	228
2.6.5. Otras intervenciones.....	229

2.6.6. Propuesta clasificatoria de los barrios desfavorecidos con base espacial urbana.....	230
2.7. Intervenciones regeneradoras en barrios desfavorecidos desde la perspectiva espacial. Estudios de caso.....	235
2.7.1. La intervención en áreas centrales. El Plan integral del casco histórico de Zaragoza.....	235
2.7.2. El Área de Rehabilitación Preferente de Puente de Vallecas (Madrid).....	236
2.7.3. Actuación en un barrio periférico. El barrio ferroviario de León.....	238
2.7.4. Albacete. Plan integral "Corrigiendo desigualdades".....	239
2.7.5. Estrategias complementarias en un área industrial en declive. Avilés-Corvera, las ciudades del acero.....	240
2.7.6. Un ejemplo de barrio desfavorecido como consecuencia de las políticas sectoriales. Remodelación del Barrio "Viviendas del Gobernador" (Barcelona).....	245
2.7.7. Entre el conflicto y la complementariedad. Plan Especial de Reforma Interior de La Chanca (Almería).....	246
2.8. Conclusiones.....	249
Bibliografía.....	254
Anexo	261



SEGUNDA PARTE

Capítulo 3: La dinámica urbana madrileña y la creación de áreas o barrios desfavorecidos 275

3.1. Antecedentes y estado de la cuestión.....	277
3.1.1. Diferentes perspectivas con las que se han abordado las áreas problemáticas en Madrid. Evolución espacial del suburbio, su definición y denominación.....	278
3.1.1.1. Del Plan de Ensanche de Castro a la Guerra Civil.....	280
3.1.1.2. De la posguerra al fin de la Dictadura.....	287
3.1.1.3. Las áreas desfavorecidas en el periodo democrático.....	295
3.1.2. Recorrido histórico por las políticas de intervención sobre los barrios desfavorecidos madrileños.....	297
 3.2. La situación de las áreas desfavorecidas madrileñas a caballo entre el siglo XX y el XXI.....	311
3.2.1. Criterios para su identificación y delimitación. La aplicación de técnicas cuantitativas al modelo urbano madrileño. Metodología para la detección de barrios desfavorecidos urbanos.....	311
3.2.1.1. Introducción.....	311
3.2.1.2. Planteamientos metodológicos de la investigación.....	312
3.2.1.2.1. Fuentes de información y medios instrumentales.....	312
3.2.1.2.2. Metodología.....	317
3.2.1.3. Aproximación cuantitativa al espacio urbano madrileño.....	322
3.2.1.3.1. Análisis de variables (univariable y multivariable).....	322
3.2.1.3.2. Agrupación de variables.....	339
3.2.1.3.3. Análisis factorial.....	344
3.2.1.4. Conclusiones.....	349
3.2.2. Problemas y perspectivas en los barrios desfavorecidos madrileños.....	350
3.2.2.1. El entorno construido como dimensión más inmediata de la problemática.....	357
3.2.2.2. La problemática social, la dimensión más compleja de los barrios desfavorecidos madrileños.....	360
3.2.2.3. La huella urbana de las políticas históricas de vivienda pública.....	363
3.2.3. El papel del planeamiento urbanístico ante los retos de los barrios desfavorecidos urbanos.....	371
3.2.4. Instrumentos para la intervención y/o erradicación. Las nuevas prácticas públicas.....	377
 Bibliografía.....	389
Anexo	399

4.1. Lavapiés. Arquetipo de área degradada en el interior del casco histórico de Madrid.....	429
4.1.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación de Lavapiés.....	429
4.1.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento.....	438
4.1.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento.....	440
4.1.4. Políticas e instrumentos para la intervención.....	443
4.1.5. Agentes intervinientes.....	448
4.1.6. Balance y valoración.....	450

<i>Monografía: El comercio de la última ola inmigratoria en Lavapiés. ¿Un nuevo componente de desfavorecimiento o el resurgir económico de un área degradada?.....</i>	<i>454</i>
a) La actividad comercial en Lavapiés.....	454
b) Planteamientos metodológicos de la monografía.....	456
c) Estructura sectorial de la actividad comercial en Lavapiés.....	457
d) El comercio de inmigrantes extranjeros en Lavapiés.....	464
e) Conclusiones.....	477
Bibliografía.....	481

4.2. La Ventilla. Una barriada de ascendencia inmigratoria con gran centralidad. Cambios y supervivencias.....	485
4.2.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación de La Ventilla.....	485
4.2.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento.....	491
4.2.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento.....	492
4.2.4. Políticas e instrumentos para la intervención.....	496
4.2.5. Agentes intervinientes.....	498
4.2.6. Balance y valoración.....	500

<i>Monografía: El proceso de renovación-sustitución en La Ventilla. La aplicación tardía del Programa de Barrios en Remodelación.....</i>	<i>503</i>
1.- Los instrumentos urbanísticos como apoyatura del proceso de remodelación.....	505
1.1. El sector urbano de "Antiguo Barrio de Tetuán".....	505
1.1.1. Plan Especial de Reforma Interior Avenida de los Curtidos (PERI 6.1).....	505
1.1.2. Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito del PR. 6.1 Avenida de los Curtidos.....	507
1.1.3. Plan Especial de Reforma Interior PERI 6.1R Avenida de Asturias.....	508
1.2. El sector urbano de "La Ventilla".....	515
1.2.1. Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito del PR 6.8 La Ventilla.....	515
1.2.2. Plan Especial de Reforma Interior PERI 6.8 La Ventilla.....	518
1.3. La renovación puntual en el sector urbano de "Mártires de La Ventilla".....	521
2.- El estado actual del proceso de remodelación en el ámbito de La Ventilla.....	522
3.- Conclusiones.....	529
Bibliografía.....	533

4.3. Orcasitas: las carencias de las políticas de vivienda frente a las demandas vecinales.	535
4.3.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación de Orcasitas.....	535
4.3.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento.....	544
4.3.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento.....	548
4.3.4. Políticas e instrumentos para la intervención.....	554
4.3.5. Agentes intervinientes.....	558
4.3.6. Balance y valoración.....	559

Monografía: La manifestación de una problemática social en un entorno construido de calidad. El caso de Orcasitas.....	560
1.- Un ensayo de metodología cualitativa al estudio de la realidad social de Orcasitas.....	560
1.1. Las carencias educativas como principal indicador de la problemática social de la población.....	562
1.2. El apoyo a las iniciativas públicas por parte de organizaciones no gubernamentales a la lucha contra los problemas de índole formativo y laboral.....	564
1.3. ¿Se está haciendo desde las instancias municipales para paliar la problemática existente en Orcasitas?.....	566
1.4. La percepción de la realidad desde el punto de vista más cercano, el del movimiento asociativo.....	570
2.- Conclusiones.....	575
Bibliografía.....	578
Anexo.....	583

4.4. Villaverde Alto. Un municipio rural absorbido, “sala de máquinas” y “basurero” de Madrid.....	589
4.4.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación de Villaverde Alto.....	589
4.4.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento.....	595
4.4.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento.....	597
4.4.4. Políticas e instrumentos para la intervención.....	599
4.4.5. Agentes intervinientes.....	604
4.4.6. Balance y valoración.....	606

Monografía: Plata y Castañar. Un ejemplo de intervenciones en el borde de la ciudad. Urbanismo por y para el realojo.....	608
1.- La planificación urbanística como base normativa del proceso de formación del espacio urbano de Villaverde Alto.....	612
1.1- API.17.01 “U.V.A. de Villaverde”.....	613
1.2. API.17.04 “Anillo Verde de Villaverde”.....	614
1.3. APR.17.08 “Arroyo Butarque”.....	619
2.- Conclusiones.....	620
Bibliografía.....	622

4.5. Las políticas de vivienda social masiva como generadoras de áreas desfavorecidas urbanas: el caso de Gran San Blas.....	625
4.5.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del Gran San Blas.....	625
4.5.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento.....	633
4.5.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento.....	634
4.5.4. Políticas e instrumentos para la intervención.....	639
4.5.5. Agentes intervinientes.....	645
4.5.6. Balance y valoración.....	646

Monografía: Gran San Blas. Cambios sociodemográficos en un barrio desfavorecido, que mantiene sus características constructivas originales.....	649
1.- Planteamientos metodológicos de la monografía.....	649
2.- La evolución de las condiciones sociodemográficas durante el periodo 1986-1996.....	651
2.1. Dinámica demográfica en el Gran San Blas.....	651
2.2. Características sociolaborales de los habitantes del Gran San Blas.....	655
2.3. Correlaciones entre las variables de desfavorecimiento en el Gran San Blas.....	666
3.- Conclusiones.....	672
Bibliografía.....	676

4.6. El Barrio del Tercio y Terol. La coexistencia de procesos de remodelación urbana y de conservación del patrimonio edificado.....	679
4.6.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del Barrio del Tercio y Terol.....	679
4.6.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento.....	687
4.6.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento.....	688
4.6.4. Políticas e instrumentos para la intervención.....	692
4.6.5. Agentes intervinientes.....	694
4.6.6. Balance y valoración.....	697

<i>Monografía: Sustitución versus rehabilitación. Dos planteamientos diferentes frente a una problemática similar.....</i>	699
1.- <i>El proceso de renovación.....</i>	700
2.- <i>El proceso de rehabilitación.....</i>	702
2.1. <i>La estructura urbana.....</i>	703
2.2. <i>La edificación.....</i>	704
2.3. <i>La rehabilitación.....</i>	706
<i>Conclusiones.....</i>	708
<i>Bibliografía.....</i>	714

4.7. Puente de Vallecas. De tradicional área suburbial a barrio desfavorecido urbano en la ciudad consolidada.....	717
4.7.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del Puente de Vallecas.....	717
4.7.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento.....	724
4.7.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento.....	725
4.7.4. Políticas e instrumentos para la intervención.....	728
4.7.5. Agentes intervinientes.....	733
4.7.6. Balance y valoración.....	734

<i>Monografía: La intervención física en un área desfavorecida urbana. El Área de Rehabilitación Preferente del Puente de Vallecas.....</i>	737
1.- <i>El marco jurídico de la intervención en el Área de Rehabilitación Preferente de Puente de Vallecas. Evolución histórica del proceso rehabilitador.....</i>	737
2.- <i>La situación de desfavorecimiento previa como elemento justificador del proceso de rehabilitación.....</i>	746
3.- <i>El desarrollo del A.R.P. del Puente de Vallecas.....</i>	747
3.1.- <i>Las grandes cifras de la operación del ARP del Puente de Vallecas.....</i>	749
3.2.- <i>La rehabilitación privada de edificios y viviendas.....</i>	750
3.3.- <i>La intervención del Ayuntamiento de Madrid. Urbanización e infraestructuras.....</i>	757
3.4.- <i>La ampliación del ARP del Puente de Vallecas.....</i>	758
4.- <i>Conclusiones. Luces y sombras en el ARP del Puente de Vallecas.....</i>	759
<i>Bibliografía.....</i>	763

4.8. La persistencia del desfavorecimiento en el Programa de Barrios en Remodelación. El caso de Portazgo-Palomeras.....	765
4.8.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del Barrio de Portazgo.....	765
4.8.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento.....	770
4.8.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento.....	772
4.8.4. Políticas e instrumentos para la intervención.....	773
4.8.5. Agentes intervinientes.....	775
4.8.6. Balance y valoración.....	779

<i>Monografía: La realidad urbanística de un barrio de remodelación. El desfavorecimiento de Portazgo-Palomeras: cambio del continente pero no del contenido.....</i>	781
1.- <i>El crecimiento urbano de Portazgo-Palomeras. De área marginal a prototipo de</i>	

<i>ensanche moderno</i>	782
2.- <i>El Programa de Barrios en Remodelación como generador de la imagen física del conjunto</i>	785
3.- <i>La configuración actual. Claves de la presencia del desfavorecimiento en diferentes tipologías residenciales</i>	788
3.1.- <i>Sector urbano "Buenos Aires"</i>	789
3.2.- <i>Sector urbano "Cerro Palomeras"</i>	790
3.3.- <i>Sector urbano "Tánger"</i>	795
4.- <i>Conclusiones</i>	797
Bibliografía	800

4.9. El puente de los Tres Ojos. La persistencia temporal del desfavorecimiento y la lucha de intereses ante su erradicación..... 803

4.9.1. <i>Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del área del Puente de los Tres Ojos</i>	803
4.9.2. <i>Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento</i>	811
4.9.3. <i>Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento</i>	813
4.9.4. <i>Políticas e instrumentos para la intervención</i>	815
4.9.5. <i>Agentes intervinientes</i>	817
4.9.6. <i>Balance y valoración</i>	821

Monografía: El planeamiento urbanístico y la intervención de la iniciativa privada como elementos remediales de la problemática de un "barrio varado"..... 822

1.- <i>El planeamiento urbanístico como herramienta fundamental en el proceso de sustitución en el Puente de los Tres Ojos</i>	822
1.1.- <i>El Plan Especial de Reforma Interior 3/7 "Adelfas"</i>	823
1.2.- <i>La figura del convenio urbanístico como clave de la intervención en la unidad de ejecución nº 1 del Área de Planeamiento Incorporado 03.05 "Adelfas"</i>	826
1.3.- <i>El proceso de sustitución integral en la unidad de ejecución nº 2 del Área de Planeamiento Incorporado 03.05 "Adelfas"</i>	833
2.- <i>La participación vecinal en el proceso de "recualificación" del barrio de Adelfas</i>	839
3.- <i>Conclusiones</i>	840
Bibliografía	847

4.10. La ocupación de suelo público en la Cañada Real Galiana..... 849

4.10.1. <i>Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del asentamiento marginal de la Cañada Real Galiana</i>	849
4.10.2. <i>Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento</i>	854
4.10.3. <i>Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento</i>	856
4.10.4. <i>Políticas e instrumentos para la intervención</i>	858
4.10.5. <i>Agentes intervinientes</i>	861
4.10.6. <i>Balance y valoración</i>	862

Monografía: El largo camino hacia la consolidación residencial de un espacio desfavorecido. De la infravivienda a la residencia unifamiliar..... 864

a) <i>Tipologías residenciales y usos de suelo en la Cañada Real Galiana</i>	866
b) <i>El futuro del asentamiento desde la perspectiva del planeamiento urbanístico</i>	872
c) <i>Conclusiones</i>	875
Bibliografía	879

Índice de Figuras

Índice de Cuadros



INTRODUCCIÓN

“Tú, letor, pues eres prudente, juzga lo que te pareciere,
que yo no debo ni puedo más”

Miguel de Cervantes *Don Quijote de la Mancha*

1. Consideraciones iniciales

Bajo la denominación de “Barrios desfavorecidos urbanos. De la identificación a la intervención –Madrid como laboratorio–” se muestra el resultado de una investigación centrada en la detección, catalogación y caracterización de áreas problemáticas, carenciales o desfavorecidas en general y en España y en la ciudad de Madrid con mayor profundidad.

Ahora bien, ¿qué se debe entender por un barrio desfavorecido? Si recurrimos a la Real Academia de la Lengua, el término aparece dentro de las formas no personales, como participio del verbo desfavorecer, refiriéndose al mismo como “*dejar de favorecer a alguien*”. Ante esta indeterminación no queda más remedio que hacer referencia a su uso como un término procedente de la literatura anglófona¹, lo que se traduce como “*disadvantaged neighbourhood*”, diferenciándose de otras denominaciones similares como áreas o barrios marginales, guetos, u otras de similar índole por las características que los mismos van a presentar.

Se trata pues de espacios urbanos, generalmente presentes en ciudades pertenecientes a sociedades desarrolladas, donde la realidad muestra características sociales, urbanas, medioambientales y/o económicas diferenciadas de los del resto de la ciudad, sobre todo en lo que a aspectos carenciales se refiere. Es decir, se trata de áreas donde se manifiestan con una determinada intensidad fenómenos de marginalidad o de problematicidad a unos niveles superiores a los del conjunto urbano. En principio, ello serviría para establecer la frontera con otros ámbitos urbanos situados inmediatamente por encima en una supuesta escala urbana de bienestar. La diferencia en el extremo opuesto es mucho más difícil de determinar puesto que aun a pesar de que los niveles de problematicidad sean mucho más elevados que en el caso que nos ocupa, no dejarían de poder denominarse como áreas o barrios desfavorecidos. Tradicionalmente estos espacios de marginalidad han sido catalogados de diferentes formas, bien como poblados chabolistas, o bien como asentamientos marginales. Podríamos considerar que quedarían al margen de esta tesis puesto que por sí solos pueden dar pie, como de hecho lo han sido, a otras investigaciones².

¹ La literatura francesa hace referencia a ellos como “*quartier fragiles*” y “*quartier sensibles*”. En cualquier caso constituyendo elementos diferenciadores de la ciudad, espacios de segregación al fin y al cabo.

² Un ejemplo puede ser la Tesis Doctoral de Lago, M^a. J. (1997) *Vivienda y marginalidad urbana. El espacio residencial de las minorías étnicas*, Universidad Autónoma de Madrid, Tesis Doctoral inédita.

Del mismo modo, al referirnos a un sector urbano como barrio, sencillamente se hace constar la homogeneidad de formas, de estructuras o de situaciones del ámbito. No se refiere a una unidad administrativa determinada y planteada como tal en el caso de la ciudad de Madrid. Es decir, bajo su denominación no se incluye la totalidad de la unidad administrativa (barrio) sino la impuesta por esa homogeneidad antes comentada.

Al respecto existe una numerosa y abundante bibliografía sintetizada en los apartados posteriores. Sin embargo, la terminología actual no es más que una evolución acaecida al amparo del conocimiento de los fenómenos urbanos. Y éstos, como tales, también se caracterizan por un paulatino proceso de cambio con una cierta indefinición de los términos. Surgen así en las últimas décadas los conceptos de vulnerabilidad, exclusión social, áreas problema, espacios carenciales, barrios en crisis o, barrios desfavorecidos como últimamente se suelen denominar.

En definitiva, los barrios desfavorecidos urbanos son áreas o espacios de la ciudad, diferenciados del resto por la existencia en grado acusado de una determinada problemática, bien de índole social, económica, urbanística o de todas. Se trata, pues, de espacios, que, como veremos presentan similares patrones pero a la vez una personalidad diferenciada, que se manifiesta en sus orígenes, en los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento, en los agentes intervinientes, en las políticas de intervención, y, en general, en todos sus características.

La investigación, por tanto, se incardina dentro de la Geografía Urbana y más concretamente en aquella dedicada al estudio de las diferencias sociales, económicas, urbanas, etc., en los asentamientos urbanos. En capítulos posteriores se procederá a establecer exactamente el punto de ligazón de esta investigación con estudios anteriores. Podríamos considerar como eje fundamental de la tesis la relación existente entre varios elementos: el soporte físico, el territorio en el cual se manifiesta dicha relación (en este caso, las ciudades españolas en general, y la aglomeración madrileña en particular), los grupos de población que en el mismo se asientan (en este caso aquellos que se encuentran en condiciones de inferioridad, bien económica o bien social), configurando espacios de desigualdad o de desfavorecimiento, espacios, por tanto, diferenciados del resto de la ciudad por las propias condiciones de sus habitantes, por su morfología urbana, o por ambas a la vez; por último, la puesta en marcha de soluciones políticas encaminadas a la erradicación o disminución de la problemática existente, o lo que es lo mismo, la mejora de las condiciones de vida de los residentes

Ahora bien, el fenómeno al que aludimos, que se caracteriza por la persistencia de numerosos factores o elementos potenciadores de la marginalidad, no aparece únicamente en el caso que nos ocupa. De hecho, la aplicación de numerosas iniciativas públicas encaminadas a la minimización de esta problemática permite detectar la existencia de barrios o áreas de este tipo repartidas por todo el territorio peninsular. Y es justamente este hecho el punto de partida de otro de los importantes apartados que constituirán esta investigación. De igual manera que hemos considerado básico la aportación al conocimiento de las áreas desfavorecidas madrileñas y algunas españolas, también deben afrontarse con rigor cuales han sido las principales políticas para afrontar los problemas de determinadas áreas de la ciudad.

Por último, consideramos necesario matizar algunos aspectos en relación con el ámbito temporal y el marco geográfico del estudio. En relación con el primero, son dos

los aspectos a destacar: en primer lugar, se trata de una visión retrospectiva de la evolución conceptual, tanto a nivel general de España como particular en el caso de Madrid, o sobre la configuración urbana de cada uno de los ámbitos seleccionados. En ambas escalas de análisis el horizonte temporal se adaptará a las necesidades de la investigación; por contra, el ámbito temporal se circunscribe a un momento puntual cuando se utiliza la metodología cuantitativa. En este caso obligados por los requerimientos estadísticos y la obtención de la única y más actual información disponible (al menos con la desagregación espacial solicitada), el Padrón Municipal de Habitantes de Madrid del año 1996.

En lo que al marco geográfico se refiere, las mayores escalas estarán referidas al territorio español, haciendo en ellas especial referencia a los ámbitos objeto de la intervención pública. La escala media se utilizará para el conjunto de la ciudad de Madrid. Finalmente, en los estudios de caso seleccionados se hará uso de escalas micro, consideradas idóneas para el análisis de la información disponible hasta un nivel de desagregación de la parcela urbana.

Estructura de la investigación

A grandes rasgos, el presente trabajo consta de dos grandes partes: la primera compondría una visión general del estado de la cuestión sobre los barrios desfavorecidos urbanos y las políticas de intervención en la experiencia española; en la segunda, de carácter más particular, se aborda la configuración urbana del territorio madrileño, la situación actual de desfavorecimiento y su concreción espacial en determinados ámbitos, de los cuales se desarrolla un análisis más pormenorizado.

En la primera parte de ellas, se tratarán las principales características de los barrios desfavorecidos, desde la evolución del concepto a sus contextos e instrumentos de lucha contra el desfavorecimiento y la exclusión en España. Su desarrollo se ha estructurado en dos grandes apartados o capítulos. El primero de ellos [Capítulo 1] muestra cuáles han sido los antecedentes y el estado de la cuestión desde la revisión bibliográfica a las principales aportaciones científicas sobre los barrios desfavorecidos urbanos. Repasa desde las tradiciones investigadores en este contexto, pasando por las aportaciones geográficas, la evolución de los conceptos de exclusión social y barrio desfavorecido, así como por diferentes elementos configuradores del mismo, tales como factores indicativos, criterios de delimitación, métodos e instrumentos, y el establecimiento de una determinada tipología de barrios desfavorecidos.

En definitiva, se trata de establecer cual es el punto de partida de la investigación y por tanto, donde ésta se incardinaría en el contexto general de los estudios de rango similar. Aspiramos a hacer avanzar el conocimiento sobre los barrios desfavorecidos desde una perspectiva temporal histórica y con un componente espacial aplicable al conjunto de países desarrollados.

El segundo apartado [Capítulo 2] aborda cuáles han sido las principales políticas de intervención sobre los barrios desfavorecidos urbanos españoles. En concreto, las diferentes iniciativas públicas de lucha contra el desfavorecimiento urbano plasmada en diferentes escalas espaciales, a saber:

- a) El programa de *Proyectos Piloto Urbanos* como germen y origen de las intervenciones en las áreas urbanas europeas.
- b) La *Iniciativa Comunitaria Urban* como ejemplo de actuación integral sobre áreas desfavorecidas urbanas posteriores.
- c) La intervención estatal realizada a través de las *Áreas de Rehabilitación Integrada*, puestas en marcha por el *Ministerio de Fomento*.
- d) Los *Programas de Intervención Social Integral para la Erradicación de la Pobreza y la Exclusión*, desarrollados por el *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*.
- e) Por último, una selección de diferentes iniciativas a escala regional y local distribuidas por todo el territorio español.

A lo largo del mismo se dará constancia de la existencia de diferentes planteamientos de lucha contra el fenómeno, incardinadas todas ellas en una progresiva “institucionalización” de los mecanismos de intervención protagonizados por rangos institucionales diferentes. Se partirá de un contexto más general aportado por la Unión Europea, descendiendo al nivel español, para llegar finalmente a los niveles inferiores: el regional y el local. En todos los casos se van a ir planteando diferentes iniciativas. Este primer bloque concluiría con un análisis combinado de las vías de intervención, estableciendo una caracterización de los mismos, en función de su situación urbana (cascos históricos; barrios de ciudad consolidada; barrios periféricos; barrios de ciudades pequeñas y medianas; áreas industriales en declive; núcleos de realojamiento; asentamientos chabolistas y otros ámbitos diversos), junto a una visión desde la perspectiva territorial, basada en el desarrollo específico de algunos estudios de caso. Entre ellos se han seleccionado los siguientes:

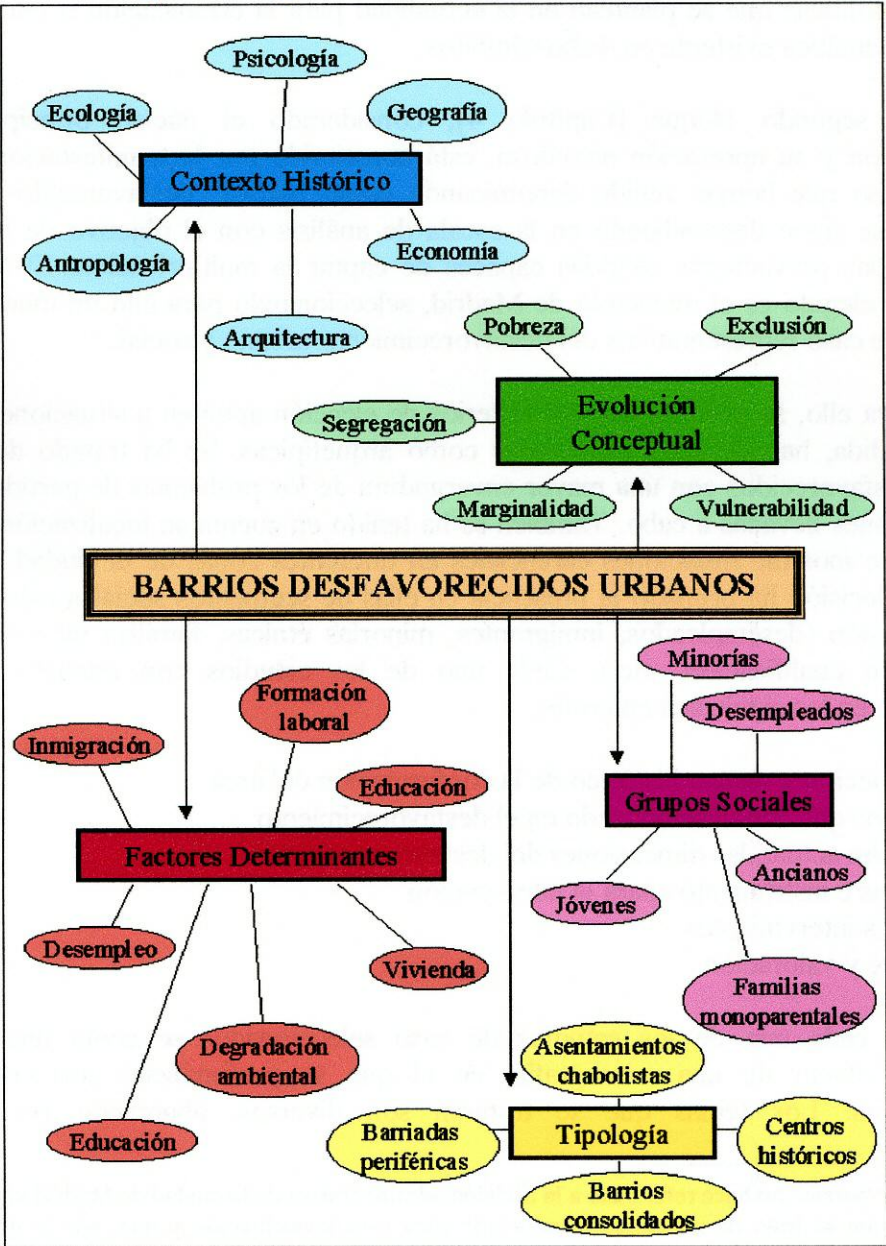
- a) El Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza
- b) El Área de Rehabilitación Preferente del Puente de Vallecas en Madrid
- c) El Programa Urban en el Barrio Ferroviario de León
- d) El Plan Integral “Corrigiendo Desigualdades” en Albacete
- e) La intervención urbana en Avilés y Corbera, en Asturias
- f) La remodelación del Barrio “Viviendas del Gobernador” en Barcelona
- g) Por último, el Plan Especial de Reforma Interior de “La Chanca”, en Almería

La segunda parte de la investigación centra su interés de forma particular en la evolución que a lo largo del tiempo ha experimentado la ciudad de Madrid y la configuración de sus áreas problemáticas. Se desciende a una escala inferior y se plantea la evolución de la intervención y su manifestación en lo que a los enfoques se refiere, desde un planteamiento tradicional, que aborda la lucha contra la exclusión social con marcado carácter sectorial, a unas experiencias modernas, donde la tendencia apunta hacia una intervención más integradora. El estudio se estructura en dos grandes bloques. En el primero de ellos [Capítulo 3] se trata de mostrar cuáles han sido los antecedentes y el estado de la cuestión acerca de los barrios desfavorecidos madrileños. Un planteamiento historicista que va repasando los principales cambios conceptuales y espaciales de estos ámbitos. Se tratarán de presentar las diferentes perspectivas con las que se han abordado las áreas problemáticas en Madrid. Se presentará la evolución de

su concepción y ubicación desde el Plan de Ensanche de Castro a la actualidad, en paralelo con un recorrido histórico por las políticas de intervención en las periferias y el interior de la ciudad referidas a las áreas problemáticas.

Como ocurriera con la primera parte, en ésta también se desarrolla un apartado específico relacionado con los principales instrumentos de intervención. Resulta obvio, y así ha quedado puesto de manifiesto en los puntos anteriores, que las áreas problemáticas tienen una determinada evolución temporal. Desde el momento en que se hace patente su grado de desfavorecimiento, se empiezan a plantear medidas para afrontarlo. Así, tenemos un amplio abanico de políticas y programas emprendidos, con diferentes orígenes y horizontes temporales, focalizados a determinados grupos de población y a diferentes ámbitos territoriales.

Figura I.1. Diagrama de los Barrios Desfavorecidos Urbanos



Fuente: Elaboración propia

En este capítulo se plantean igualmente los criterios para la identificación y delimitación de los barrios desfavorecidos madrileños en base a una metodología cuantitativa desarrollada para esta investigación, que, además de ser una de las principales novedades de la investigación, está basada en datos estadísticos procedentes del Padrón de Habitantes de 1996, mediante los que se pretende identificar y caracterizar socialmente la realidad socio-espacial madrileña.

Ahora bien, la investigación no estaría completa si no se aplicaran métodos de corte cualitativo para conseguir los objetivos marcados. A partir de ellos se logra captar de forma más elocuente cuáles son los principales elementos y rasgos propios de los barrios previamente detectados de forma estadística como carenciales o desfavorecidos.

Del mismo modo, no podríamos finalizar este apartado sin echar la vista atrás y revisar cuáles han sido los principales instrumentos utilizados para intervenir sobre barrios desfavorecidos y cuáles, por tanto, los posibles retos, es decir, las nuevas prácticas políticas que se plantean en la actualidad para la erradicación o minimización de la problemática existente en dichos ámbitos.

El segundo bloque [Capítulo 4], considerado el núcleo principal de la investigación y su aportación novedosa, está constituido por la manifestación espacial de todo eso que hemos venido denominando como barrios³ desfavorecidos urbanos. Para ello se sigue descendiendo en la escala de análisis con el objetivo de aplicar las metodologías previamente elegidas capaces de captar la multiprivación. El ámbito de aplicación elegido es el municipio de Madrid, seleccionando para ello un muestrario de estudios de caso representativos del desfavorecimiento urbano y social.

Para ello, se procura que los criterios de elección apunten a situaciones que, en buena medida, han de ser consideradas como arquetípicas. Se ha tratado de mostrar barrios desfavorecidos con una mayor envergadura de los problemas de partida o de las intervenciones llevadas a cabo. También se ha tenido en cuenta su localización espacial, tratando de mostrar situaciones carenciales en diferentes zonas de la ciudad. En otros casos, la decisión ha primado la presencia en ellas de segmentos sociales más proclives a la exclusión (desempleados, inmigrantes, minorías étnicas, familias monoparentales, jóvenes sin cualificación, etc.). Cada uno de los estudios con estructura similar, desglosada en los siguientes epígrafes:

- Introducción y repaso histórico de la conformación del área
- Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento
- Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento
- Políticas e instrumentos para la intervención
- Agentes intervinientes
- Balance y valoración

En cada uno de los estudios de caso seleccionados se acota una temática específica objeto de una monografía, en el que se profundizará con criterios de microanálisis. Los temas que se tratarán son diversos, abarcando las múltiples

³ El término "barrio" no hace referencia a la división administrativa de la ciudad de Madrid vigente desde 1988, sino que se trata de un concepto adoptado para esta investigación y que, por lo general, está constituido por uno o varios sectores urbanos. En aquellas ocasiones en que nos refiramos a los barrios administrativos, se harán constar como tales.

dimensiones del desfavorecimiento. Por ejemplo, desde la perspectiva urbanística se analizarán intervenciones tendentes a erradicar las carencias en el medio construido (casos de La Ventilla, Villaverde Alto, Puente de Vallecas, Tercio y Terol o Adelfas). También se estudiará la tipología edificatoria y los usos del suelo (Portazgo y Cañada Real Galiana). En ocasiones, el objetivo de la monografía será mostrar determinados aspectos económicos, sociales y demográficos que caracterizan a esas áreas (Lavapiés, Orcasitas y Gran San Blas).

El procedimiento para la elaboración de este epígrafe ha consistido básicamente en: la recopilación de información sobre cada uno de los estudios de caso a partir de las fuentes disponibles; las entrevistas abiertas; y sobre todo, el trabajo de campo. He aquí un pequeño perfil de los casos seleccionados para su análisis:

- a) *Lavapiés*. Aunque dicha unidad no se corresponde fielmente con la delimitación administrativa de los sectores urbanos, hemos optado por considerarla como representativa de la problemática actual de los cascos históricos españoles, salvando las diferencias intrínsecas que cada uno de ellos posee. Para ello se tomará como punto de partida los límites de la intervención del Sector 1 del *Área de Rehabilitación Preferente* establecidos por la *Empresa Municipal de la Vivienda* (EMV).

La monografía en este caso versa sobre el tema del comercio promovido por inmigrantes intentando desvelar si se trata de un nuevo componente de desfavorecimiento o si, por el contrario, apunta hacia el resurgimiento económico de un área degradada.

- b) *La Ventilla* como barriada de ascendencia inmigratoria donde se están poniendo en marcha políticas sectoriales vinculadas a la renovación. Éstas van encaminadas exclusivamente a la transformación residencial de un ámbito central, con unos orígenes claramente desfavorecidos.

La monografía hace referencia precisamente a la aplicación en la barriada del *Programa de Barrios en Remodelación*, todavía inconcluso. Se van a mostrar cuáles son las características del proceso de renovación y de sustitución edificatoria como una de las soluciones a espacios desfavorecidos.

- c) *Orcasitas* como barriada obrera se caracteriza por un marcado carácter suburbial que arranca ya desde sus propios orígenes, paliado en parte por la sustitución del asentamiento de autoconstrucción inicial por una tipología residencial colectiva de gran calidad arquitectónica.

La monografía planteada aspira a ser un ensayo de aplicación metodológica marcadamente cualitativa. De hecho, se sustenta en entrevistas en profundidad con todos los agentes sociales y públicos que intervienen de una u otra manera en el área de estudio.

- d) En *Villaverde Alto* se manifiesta toda una problemática asociada a su papel tradicional como destinatario principal de las políticas oficiales de industrialización de la ciudad de Madrid en la posguerra y las consecuencias que el proceso contrario (crisis industrial) han provocado en los residentes.

La monografía, por su parte, hará referencia a una pieza urbana caracterizada por haberse desarrollado a partir de realojamientos masivos de población chabolista. Bajo la inspiración de un supuesto urbanismo remedial se fabrica una realidad urbana y socioeconómica claramente desfavorecida.

- e) En el conjunto del *Gran San Blas* se manifiestan los problemas sociodemográficos asociados a unas políticas inmobiliarias públicas, cuyo objetivo central consistió en la construcción masiva de vivienda social en las décadas centrales del siglo XX.

La monografía trata de desentrañar cuáles han sido los principales cambios sociodemográficos acontecidos en las dos últimas décadas con la particularidad de que se trata de una pieza urbana que mantiene sus características constructivas originales.

- f) En el barrio del *Tercio Terol* se juxtaponen dos realidades urbanas bien diferentes: por un lado, un núcleo homogéneo de vivienda social de la posguerra; por otro, un área de parcelaciones periféricas, heterogénea y que ha evolucionado de forma dispar con el paso de los años. Ambos con una problemática social muy similar, que les aboca al desfavorecimiento.

La monografía muestra dos fórmulas de intervención sobre áreas desfavorecidas diferentes para abordar una problemática común: la rehabilitación de la colonia tradicional y la sustitución edificatoria y puntual de las edificaciones de la barriada.

- g) El área de *Puente de Vallecas*, que nace como suburbio fuera del municipio de Madrid, ha sido objeto de una política de intervención bajo la figura de *Área de Rehabilitación Preferente*, cuya característica fundamental consiste en que se trata de una intervención de carácter sectorial, centrada únicamente en la rehabilitación de las viviendas e infraestructuras básicas.
- h) Sobre la pieza urbana denominada como *Portazgo-Palomeras* se abordará la persistencia de unos niveles de desfavorecimiento elevados a pesar de haber sido objeto de iniciativas públicas de vivienda muy importantes como el *Programa de Barrios en Remodelación*.

La monografía trata de presentar la realidad socio-urbanística de un barrio de remodelación y cómo la transformación del continente, en este caso las viviendas, no ha generado un cambio paralelo en las características sociales y económicas de sus residentes.

- i) Situado en el borde uno de los distritos tradicionalmente “ricos” de la capital (el Ensanche) se halla el área del *Puente de los Tres Ojos*. Se trata de un conjunto de edificaciones, olvidadas por el planeamiento municipal y donde la persistencia del desfavorecimiento lucha contra los intereses especulativos que abogan por la total eliminación de la trama urbana original y de la población que la habita.

- j) La *Cañada Real Galiana* constituye un ejemplo de apropiación ilegal por particulares de un suelo público. Mediante la práctica de hechos consumados, el asentamiento de la cañada, con más de dos décadas de historia, se encuentra hoy abocado a una situación difícil, donde la deseable legalización se contrapone a su propia ilegalidad genética. La monografía tratará de mostrar las tipologías edificatorias y los usos de suelo de uno de los tramos de la cañada, así como sus principales características sociales, económicas y urbanas.

La investigación finaliza con las conclusiones generales, que a su vez complementan las parciales incluidas en cada capítulo. Por último, la bibliografía utilizada aparece tras cada capítulo para facilitar su consulta.

2. Hipótesis de trabajo

Como afirma Braithwaite (1960:12), para obtener una ordenación sistemática del conocimiento resulta de gran validez una metodología hipotética deductiva. Las ventajas de estos planteamientos, seguidos en esta investigación, radican en que si las premisas de partida son verdaderas, las conclusiones lo son también necesariamente (Harvey, 1969). Así, se plantean las siguientes hipótesis de trabajo:

- ❑ Ya que parece claro, y así lo han puesto de manifiesto numerosos autores, que en nuestras ciudades subsisten un buen número de áreas⁴ marcadas por una difícil realidad social y por problemas de índole socio-económico, urbanísticos o ambientales, se trata de demostrar que existen en el caso particular de la ciudad de Madrid.
- ❑ En la investigación partimos de una división geográfica del espacio de la ciudad de Madrid y tratamos de demostrar la existencia del fenómeno del desfavorecimiento urbano, mediante la agrupación de sectores urbanos como unidad básica de estudio.
- ❑ Aspiramos también a desvelar la influencia que poseen los orígenes históricos de los barrios desfavorecidos en su propia existencia. Creemos que en la base de buena parte de ellos existe un claro componente histórico que, ya desde sus propios orígenes, condiciona y caracteriza una realidad que llega en ocasiones hasta nuestros días con toda su crudeza.
- ❑ Si estos “barrios” existen, y se identifican porque en su interior encontramos toda o parte de su población excluida social, económica, laboral o físicamente del resto de la ciudad, se trata de corroborar cuáles son las causas de su pervivencia. No podemos acusar al modelo económico capitalista como el responsable único de su presencia. Más bien, iría ligado a la propia condición del hecho urbano y de quien lo habita, de la propia condición humana. Los barrios desfavorecidos no sólo se encuentran en las ciudades de los países más avanzados. A otros niveles y por otras causas también se presentan en ciudades de países subdesarrollados o en vías de desarrollo o con sistemas económicos diferentes. A través de la batería de

⁴ Son éstos, los llamados barrios desfavorecidos, áreas desfavorecidas, áreas vulnerables o con dificultades, o cualquier otro sobrenombre que se le quiera dar. Configuran lo que se suele denominar un “*problem area*”, usando éste término que va más allá de la mera delimitación administrativa. Es este un fenómeno tangible, una realidad territorial, que además está presente con mayor o menor intensidad en todos los modelos urbanos.

indicadores creada “ex profeso” para esta investigación, trataremos de presentar el nivel de desfavorecimiento de la población y sus problemas actuales.

- Otra de las hipótesis de trabajo se refiere a las características de esas áreas carenciales. Se trata de desvelar cuál es la problemática que las caracteriza, ya que casi siempre están presentes una variedad enorme de problemas: de tipo social como la exclusión, la marginación, la falta de iniciativa de los habitantes, la fuerte presencia de minorías étnicas, el analfabetismo, la drogadicción, la prostitución, entre otros; también los hay laborales como el desempleo, la falta de cualificación laboral y profesional; económicos (población con escasos recursos económicos, falta de incentivación en el comercio), así como los que afectan al medio ambiente urbano en su vertiente física como la falta de equipamientos, el mal estado de edificaciones y del entorno en general, la contaminación, y así un largo etcétera. Bien tengan orígenes históricos, bien sean debidos a su paulatina degradación, o por cualquier otro motivo, los barrios o áreas desfavorecidas se caracterizan por el fenómeno de la multiprivación, entendido éste como la acumulación de problemas sobre un/os determinado/s grupo/s de población, que residen en un área concreta, de modo que afecten a sus relaciones con el resto de la ciudad.
- Ahora bien, se trata igualmente de verificar el papel que las instituciones, tanto públicas como privadas, juegan y materializan sobre los barrios desfavorecidos urbanos. Se trata de intervenciones que se manifiestan a todos los niveles y que a priori poseen una incapacidad de responder a la totalidad de las problemáticas existentes en los ámbitos de estudio.
- Por otro lado, desde la perspectiva metodológica, se trata de demostrar que el enfoque cuantitativo y cualitativo en las investigaciones sociales urbanas pueden complementarse perfectamente. Es más, aquí se apuesta por un uso combinado de ambos⁵.

3. Objetivos de la investigación

En relación con las hipótesis anteriores están los objetivos de la investigación que se centran en la posibilidad de identificar barrios desfavorecidos urbanos e intervenciones aplicadas sobre ellos; desde la visión historicista de su evolución, hasta los planteamientos integradores de las políticas actuales. Más concretamente, los objetivos de la investigación son los siguientes:

- a) El primero de los objetivos de la investigación es la puesta al día bibliográfica sobre la identificación e intervención en los barrios desfavorecidos urbanos. El resultado (Capítulo 1) es un estado de la cuestión donde se presentan las diferentes aportaciones al respecto. En apartados posteriores también se realizará una revisión bibliográfica para el caso específico del municipio de Madrid.

⁵ En primer lugar, recurriremos al método puramente estadístico. Una vez obtenidos los resultados, se realizarán otras aproximaciones de carácter empírico, tales como el trabajo de campo, entrevistas con interlocutores, etc. Así, se podrán constatar otro tipo de problemas diferentes de los aflorados en las estadísticas, imposibles de cuantificar (inseguridad, vandalismo, graffiti, deterioro del espacio urbano y muchos otros), que no por ello resultan de menor importancia a la hora de incidir en la formación y mantenimiento de un área carencial.

- b) Uno de los objetivos perseguidos es la identificación de los barrios o áreas carenciales existentes, utilizando para ello diferentes metodologías y las fuentes y otros medios de investigación necesarios, al menos en el caso de Madrid. Entendiendo estos barrios como la plasmación física, sobre el territorio, de los problemas de su población. A tal fin se constata la necesidad de establecer una metodología adecuada para su identificación. Mediante indicadores cuantitativos, por un lado, y un enfoque cualitativo, más cercano al territorio, a la realidad social imperante, por otro, se ha intentado configurar una adecuada metodología para detectar la presencia de áreas desfavorecidas en el ámbito urbano madrileño.
- c) También se pretende verificar que la unidad territorial básica de la investigación, el sector urbano, es la más adecuada para detectar y caracterizar barrios desfavorecidos. Es sabida la dicotomía entre los estudios y las actuaciones basadas en áreas (*area-based policies*) y aquellas otras con un enfoque más temático o sectorial. La diferencia estriba en solucionar los problemas allí donde se localizan de un modo más pronunciado, o por el contrario, intentar resolverlos mediante medidas que afectan únicamente a una de las carencias o a algún colectivo concreto, independiente de su localización espacial. En los últimos años son numerosos los estudios sobre la organización social del espacio de diferentes ciudades, europeas y americanas fundamentalmente, basadas en divisiones administrativas y censales como distritos, barrios, sectores urbanos o secciones censales.
- d) Otro de los objetivos planteados es el estudio de las intervenciones, políticas o actuaciones que se están llevando a cabo en estas áreas con problemas. Se trata de analizar la viabilidad de las mismas, el origen de las inversiones, así como los resultados obtenidos. Dichas intervenciones discurren de forma paralela dependiendo del origen de las decisiones. Desde los organismos internacionales (ONU; OCDE; UE) se incide en estos últimos años sobre las intervenciones con un carácter global. Los gobiernos nacionales, regionales y locales han ido recogiendo el testigo y actúan de igual manera. Ejemplos de ello son la Iniciativa Urban, a nivel europeo, los Proyectos Integrales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a escala nacional, o las Áreas de Rehabilitación Preferente puestas en marcha por el Ayuntamiento de Madrid como representantes del nivel local.
- e) Obviamente, siempre se ha tratado de actuar sobre los núcleos o áreas más desfavorecidos, independientemente de la procedencia del desfavorecimiento, tamaño o localización (el mantenimiento de estas áreas no resulta rentable para ningún gobernante). Uno de los retos que se plantea este estudio es establecer una tipología de las actuaciones emprendidas por diferentes organismos sobre las áreas afectadas. Primero se aborda su catalogación, para posteriormente ser analizada y valorada, con el objetivo de desentrañar cuales han sido los verdaderos resultados de su puesta en ejecución, así como las futuras orientaciones necesarias para su mejor funcionamiento.
- f) Por otro lado, se aspira a presentar la realidad social de determinados grupos sociales mediante un diagnóstico adecuado de los problemas y necesidades de estos grupos con base territorial. Partiendo de la existencia de grupos desfavorecidos, llegamos a sus problemas. Todo ello desde un enfoque holístico en sus inicios que paulatinamente se va centrando en ámbitos más reducidos (estudios de caso).

- g) La selección de estudios de caso realizada se plantea como objetivo, no tanto para detectar situaciones difíciles, sino más bien para verificar la forma en que se han resuelto los problemas existentes (caso de que se haya conseguido). Para ello se van a elegir aquellos barrios desfavorecidos que destaquen por algún rasgo diferencial, tratando de hallar la especificidad que el desfavorecimiento alcanza en ellos (social, económica, ambiental o urbanística). Así mismo, se trata de presentar diferentes situaciones carenciales derivadas y los resultados en ellos de las intervenciones para que sirvan de espejo en el que mirarse futuras actuaciones en situaciones similares.

4. Fuentes de información

Antes de comenzar la enumeración de las fuentes de información utilizadas para el desarrollo de esta investigación es conveniente señalar algunas cuestiones previas. La aproximación cuantitativa utilizada en una parte de este trabajo presenta una serie de insuficiencias, con las que hay que contar incluso en los países más desarrollados. En primer lugar, aparece una clara limitación en cuanto a la escala de análisis, que debe supeditarse a la disponibilidad de los datos. La periodicidad entre recuentos (cinco años entre Censo y Padrón de Habitantes) obliga a utilizar datos del año 1996 ya que los del 2001 aún no están disponibles. Por otro lado, la información se circunscribe a los contenidos del cuestionario que se envía al ciudadano. No se dispone de valores de renta por habitante u otros que resultarían de gran interés para este tipo de investigaciones.

En cuanto al enfoque cualitativo, las dificultades radican fundamentalmente en la sistematización de los datos recogidos sobre el terreno y en la falta de colaboración de los organismos públicos o privados implicados. Hay que añadir la excesiva burocratización y compartimentación administrativa que imposibilita una visión de conjunto de las áreas con problemas. No hay que olvidar la dificultad intrínseca para establecer rigor en los análisis cualitativos. Lo dificultan factores como la predisposición del entrevistado, el sesgo introducido por el mismo o por el investigador, la dificultad de sistematizar los datos antes comentada, la volubilidad de los datos obtenidos, etc. Factores todos ellos que escapan, en ocasiones, a la capacidad del investigador.

En cualquier caso y reconociendo que estas dificultades existen y han de ser superadas, en la medida de lo posible las principales fuentes de información utilizadas son las siguientes:

Fuentes bibliográficas, estadísticas y documentales

- Entre las fuentes bibliográficas hay que destacar aquellas procedentes de diferentes centros, organismos y bibliotecas. De gran interés resulta la Biblioteca de Humanidades de la Universidad Autónoma de Madrid y todos los accesos “on line” derivados. También son fructíferas las visitas periódicas a otros centros como la Biblioteca Nacional, la Biblioteca de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Comunidad de Madrid o la Biblioteca del Archivo Histórico del Ayuntamiento de Madrid por citar algunas. El resultado de las búsquedas se refleja en la parte final de cada capítulo donde se recoge la bibliografía utilizada a lo largo de él.
- Entre las fuentes estadísticas cabe reseñar el *Padrón de Habitantes de la Comunidad de Madrid del año 1996*. Publicado por el Instituto de Estadística de la Consejería

de Hacienda de la Comunidad de Madrid. De especial relevancia ha sido la consulta del Tomo 4: Estadística de Población de la Comunidad de Madrid. Características básicas de población y hogares por zonificaciones territoriales: nomenclátor, seccionado, salud, servicios sociales, transporte y código postal. Aunque la casi totalidad del documento resulta de interés, la información concreta y específica para la elaboración de los indicadores sociales elegidos se presenta en el anexo correspondiente al Capítulo 3.

Otra fuente es el *Nomenclátor de la Comunidad de Madrid del año 1996*. Publicado por el Instituto de Estadística de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid. En el mismo se establece la relación de municipios, entidades, núcleos y sectores urbanos (nombres y calles que los conforman) que componen el municipio de Madrid, así como los criterios de delimitación.

Cabe destacar la importancia que para esta investigación plantea esta fuente de información puesto que la delimitación administrativa del sector urbano, principal eje del estudio, procede de la misma. Igualmente este hecho, con sus luces y sus sombras como veremos más adelante, constituye una de las principales aportaciones novedosas de la investigación.

Como fuente estadística de interés a consultar, tanto a nivel estatal como local para Madrid y estudios de caso a mayor escala destaca el *Censo de Población y Vivienda del año 1991*, publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

- Entre las fuentes documentales hay que destacar el *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid del año 1997*. Resulta de gran utilidad para la obtención de la información urbanística referida a determinados ámbitos, bien a través de las publicaciones electrónicas del mismo, bien a través de las impresas o bien a través de la Oficina de Atención al Público de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento.

También se va a hacer uso de información procedente del rastreo periódico de la *prensa escrita* nacional y local. Aún siendo conscientes de las discrepancias en torno al uso de las fuentes periodísticas⁶, hemos considerado de interés utilizarlas en este caso por cuanto supone de acercamiento a la realidad social y urbana de los ámbitos de estudio más directo e inmediato que otras fuentes más convencionales.

Por otro lado, dentro de este apartado también serán utilizadas otra serie de fuentes procedentes de diversos organismos, instituciones, organizaciones, etc., como por ejemplo:

- Informes sobre los programas europeos (Proyectos Piloto Urbanos e Iniciativa Urban) aplicados en España y, en particular, sobre determinados barrios desfavorecidos.
- Memorias de los años 1994 a 1999 sobre las Áreas de Rehabilitación Integrada del Ministerio de Fomento.

⁶ De la utilización intensiva de la prensa diaria en una Tesis Doctoral es buen ejemplo la de Escudero, L.A. (2000) *La imagen de A Coruña, Santiago de Compostela y Ferrol a través de la prensa diaria: estudio de Geografía de la Percepción*, Universidad de Santiago de Compostela, Tesis Doctoral inédita.

- Memorias de los años 1996, 1998 y 1998 sobre los Programas de Intervención Social Integral para la Erradicación de la Pobreza y la Exclusión en España.
- Información urbanística procedente del Departamento de Rehabilitación y Departamento de Obras del IVIMA, así como del Área de Atención al Público de la Gerencia Municipal de Urbanismo.
- Archivos procedentes del estudio de arquitectura de D. Valentín Berrioechoa.
- Documentación proporcionada por diferentes asociaciones vecinales del municipio de Madrid.
- Expedientes de rehabilitación de edificios y viviendas del Área de Rehabilitación Preferente de Puente de Vallecas.

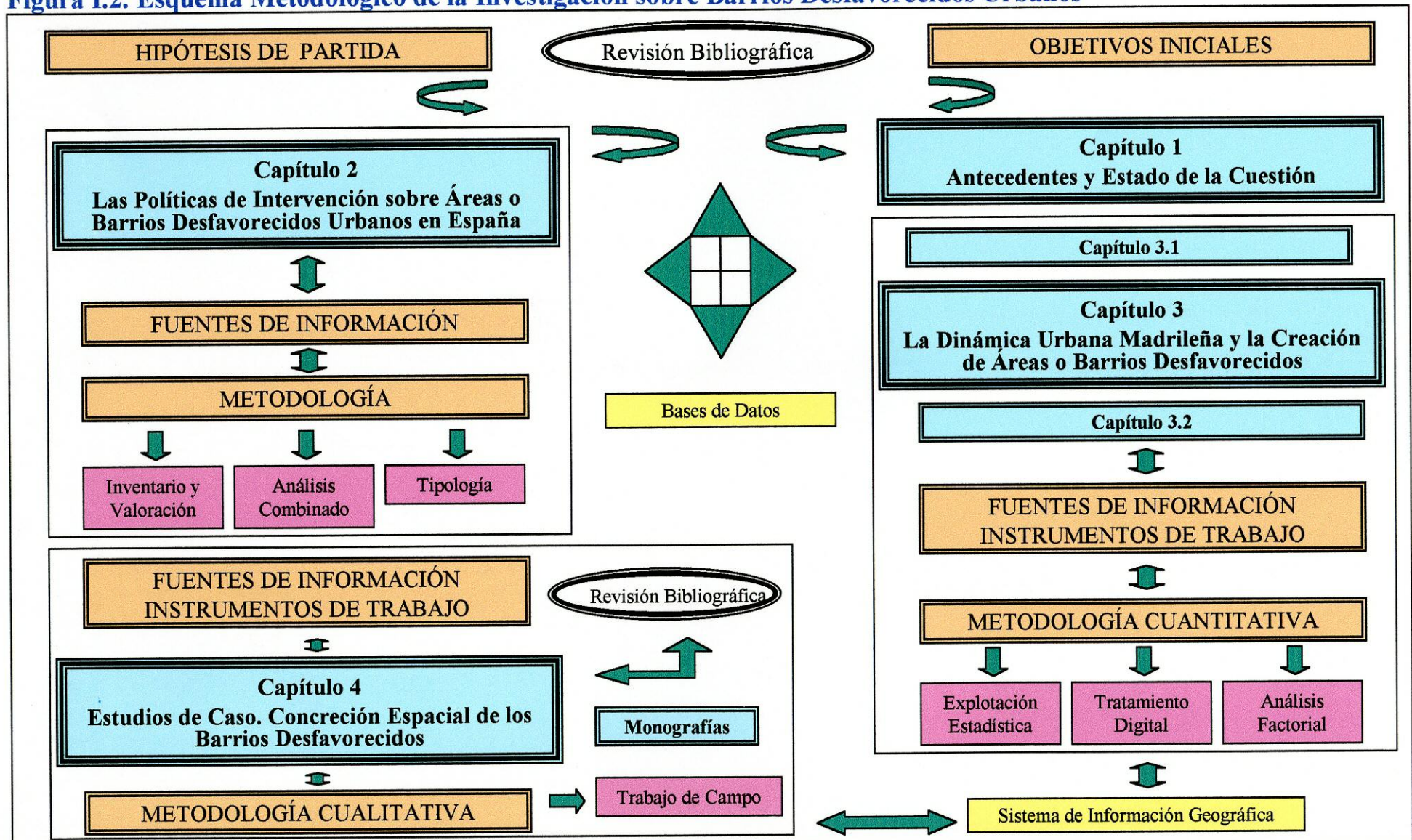
Fuentes empíricas

La información empírica para esta investigación se va a obtener a través de :

- El *reconocimiento territorial* de los barrios afectados. Consiste en aproximaciones visuales y de toma de contacto con el espacio estudiado. Constituye, por tanto, una manera de contrastar lo que las estadísticas han desvelado, es decir, unos espacios con alto grado de desfavorecimiento en el entorno de la capital madrileña.
- La metodología cualitativa se basa en la elaboración de *cuestionarios* para su aplicación en las zonas de estudio. Así, determinadas iniciativas, como el Programa Urban, han sido objeto de cuestionarios para obtener los principales datos de cada una de las intervenciones a escala nacional. A escala de Madrid, también se aplica esta metodología a las asociaciones de vecinos de los sectores urbanos con unos niveles de desfavorecimiento más elevados. Con ello se persigue la constatación directa de cómo perciben los residentes las principales problemáticas que acoge el ámbito de estudio. Ambos modelos se encuentran recogidos en los anexos⁷ correspondientes a cada capítulo.
- Otro de los instrumentos a utilizar es la realización de pequeñas *entrevistas* con los interlocutores implicados, tanto acerca de los aspectos más generales relativos a programas o iniciativas políticas, como sobre los referidos en concreto a los estudios de caso. En líneas generales se trata de entrevistar, en aquellos estudios de caso donde se utilice esta metodología el mayor número posible de interlocutores sociales (concejales, funcionarios públicos, profesores, directores de iniciativas no públicas, asociaciones de vecinos, etc.).
- Quizás con un carácter más anecdótico, también son de utilidad ciertos *comentarios y apreciaciones* fruto de la relación con la población afectada, con las organizaciones vecinales próximas, con sus líderes, u otro tipo de personas vinculadas al caso analizado.

⁷ Como se puede apreciar en los anexos, el diseño de los cuestionarios ha seguido las premisas que defiende McLafferty (2003:89) cuando afirma que “one of the most important rules in preparing survey questions is: keep it simple”, además de definir los términos sobre los que se pregunta claramente y usar un lenguaje adecuado.

Figura I.2. Esquema Metodológico de la Investigación sobre Barrios Desfavorecidos Urbanos



Fuentes cartográficas y fotográficas

Como es obligado en una investigación urbana, cuenta con un importante volumen de material gráfico y cartográfico obtenido a través de la explotación de diferentes fuentes. Entre ellas podemos enumerar las siguientes:

- A nivel estatal, contamos con la base cartográfica digital de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas españolas, procedente del Instituto Nacional de Estadística.
- Ya en la escala local, contamos con la base cartográfica digital del Nomenclátor de la Comunidad de Madrid del año 1996, de la que extraemos la capa base original de la delimitación administrativa y territorial de los sectores urbanos.
- De particular interés para la investigación será el Parcelario del Municipio de Madrid a escala 1:500, proporcionado por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.
- Asimismo, en formato digital se cuenta con las bases cartográficas procedentes del Plan General de Ordenación de Madrid, donde se detalla todo lo referente a los distintos ámbitos de planeamiento existentes en el término municipal.
- Las fuentes cartográficas se completan con los mapas topográficos a escala 1:25.000 del año 1997 del Instituto Geográfico Nacional, correspondientes a la hoja 559; el plano topográfico a escala 1:5000 del año 1955 del Ayuntamiento de Madrid; y el plano del año 1978 a la misma escala de la Comisaría para la Ordenación y Planificación del Área Metropolitana de Madrid y Alrededores.
- Por último, las fuentes fotográficas consisten en las colecciones de fotografías aéreas de los años 1956, a escala 1:33000; 1978, a escala⁸ 1:3000; y 1997, a escala 1:3000, obtenidas en la Gerencia Municipal de Urbanismo y en la Biblioteca del Instituto de Economía y Geografía del Centro Superior de Investigaciones Científicas.

Los mecanismos de acceso a las fuentes consistirán ocasionalmente en su consulta en las propias administraciones implicadas o su obtención por compra o donación; otras veces se recurrirá al uso de las nuevas tecnologías (Internet, bases de datos, etc.) gracias a muchos organismos y centros que ponen a disposición de los usuarios buena parte de su información.

Instrumentos utilizados

El trabajo de gabinete de la investigación se realiza en el seno del Grupo de Investigación en Geografía Urbana, Social y del Turismo de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Madrid, animado por el Catedrático de Geografía Humana D. Manuel Valenzuela Rubio. Para la realización de este trabajo de

⁸ En aquellos estudios de caso de mayor extensión superficial se ha optado por la elección de las fotografías aéreas correspondientes al año 1976, a escala 1:4500.

investigación, además de las fuentes de información antes comentadas, son necesarios una serie de medios instrumentales que describimos a continuación:

- Los datos publicados por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid se encuentran publicados en formato electrónico. Para poder bajar las tablas necesarias de la red es necesario el uso de un navegador. En este caso se ha usado el Netscape Communicator 4.7.
- El tratamiento estadístico de los datos obtenidos es posible gracias al uso de una hoja de cálculo. Microsoft Excell 2000. Por otro lado, el pequeño análisis factorial que presentaremos en capítulos posteriores no será posible sin el uso de otra herramienta informática, el programa SPSS, versión 10.0.
- Otro de los instrumentos utilizados es un Sistema de Información Geográfica capaz de plasmar los resultados estadísticos en cartografía automática, en este caso Arc View 3.2. Las fuentes de las bases cartográficas utilizadas ya han sido comentadas con anterioridad.
- El Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Madrid en formato CD-Rom, publicado por el Ayuntamiento de Madrid en el año 1997.
- La cartografía tradicional, a diferentes escalas, que sirve para el establecimiento de unos parámetros iniciales de localización de los ámbitos de estudio seleccionados, así como de su evolución cronológica.
- Por último, el Parcelario del Municipio de Madrid a escala 1:500, facilitado por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, será sido utilizado para establecer los límites de los sectores urbanos analizados. Además constituye la base cartográfica de base para la realización de estudios de caso a nivel de parcela urbana.

En este mismo sentido, se procederá a la elaboración de diferentes bases de datos con el objetivo de almacenar la información acumulada diseñadas específicamente para la realización de esta investigación. El programa informático utilizado ha sido la última versión de Access 2000. Como se puede ver en el Anexo, las bases están organizadas en cinco temáticas diferentes: la dedicada a recoger toda la bibliografía seleccionada; información estadística de interés; organismos competentes; programas o proyectos de intervención en áreas desfavorecidas; y estudios de caso identificados en España. Este procedimiento debe suponer una importante ayuda para la clasificación y sistematización de los datos obtenidos, a pesar de la complejidad de la elaboración de las mismas.

5. Metodología y plan de trabajo

La principal aportación de esta investigación va a ser la combinación de metodologías cuantitativas⁹ y cualitativas. Una combinación pensada para la detección

⁹ Aunque los planteamientos metodológicos cuantitativos de la investigación serán comentados en profundidad en capítulos posteriores, adelantamos aquí que el objetivo ha sido reducir en la medida de lo posible lo que Berry (1971) denominó como síndrome GIGO ("garbage in, garbage out"), en relación a la introducción y análisis de un número excesivo e innecesario de variables estadísticas irrelevantes.

de áreas desfavorecidas en entornos metropolitanos, evitando con ello aproximaciones parciales a las problemáticas existentes, que pasan únicamente por el análisis factorial y el uso de indicadores de desfavorecimiento social. La realidad de los barrios desfavorecidos va mucho más allá de lo que las cifras pueden indicar.

El trabajo se estructura en dos partes claramente diferenciadas encadenadas entre sí con criterios de complementariedad. En la primera, se intenta caracterizar el fenómeno del desfavorecimiento urbano y las políticas de intervención puestas en marcha en España. En la segunda, el enfoque del análisis se centra en el caso de la ciudad de Madrid, la evolución de la ciudad y de sus áreas carenciales, los instrumentos para contrarrestar las carencias y la concreción espacial de las mismas. Cada uno de estos bloques se abordará con una distinta combinación de ambas metodologías.

La investigación se va a desarrollar siguiendo un plan de trabajo que se puede desglosar en diferentes etapas que a continuación detallamos:

□ Primera Etapa

En primer lugar es necesario un proceso de reflexión sobre los barrios desfavorecidos urbanos. Se va a determinar cómo se inserta, cual es, en definitiva, el paradigma de la investigación en el campo de la Geografía Urbana. Con este comienzo se trata de identificar planteamientos, fundamentos y antecedentes necesarios para la elaboración de este plan de trabajo. De igual forma que es también previa la fijación de los objetivos de la investigación y las hipótesis de trabajo.

□ Segunda Etapa

Tras esa primera etapa de conceptualización, el desarrollo de la investigación continúa con la elaboración de un documento que muestra el estado de la cuestión sobre los barrios desfavorecidos urbanos. Para desempeñar esta labor son necesarios los resultados que se obtengan en las búsquedas bibliográficas realizadas en diferentes bibliotecas especializadas, que podrán ser las siguientes:

- Biblioteca de Humanidades de la Universidad Autónoma de Madrid
- Biblioteca del Centro de Documentación Europea de la Universidad Autónoma de Madrid
- Biblioteca del Centro de Documentación Estadística de la Universidad Autónoma de Madrid
- Biblioteca del Instituto de Economía y Geografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas
- Biblioteca de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid
- Biblioteca del Ministerio de Fomento
- Biblioteca del Ministerio de Medio Ambiente
- Biblioteca del Ministerio de Economía y Hacienda

Como veremos más adelante, la metodología cuantitativa planteada en esta investigación toma como punto de partida la aportación de Knox, P. (1986): "Disadvantaged households and service provisions in the inner city" (in) Lichtenberger, E., [Ed.] *The take-off of suburbia and the crisis of the central city*. Stuttgart, Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, pp. 253-265.

- Biblioteca Nacional
- Biblioteca de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Comunidad de Madrid
- Biblioteca del Archivo Histórico del Ayuntamiento de Madrid

La información procedente de las bibliotecas será incorporada a una base de datos (Anexo) creada “ex profeso” para la investigación. Con ello se pretende recopilar ordenadamente los registros bibliográficos a fin de facilitar su consulta tanto para la elaboración del estado de la cuestión como en las sucesivas etapas.

□ Tercera Etapa

Una vez superadas las anteriores etapas, el siguiente paso de la investigación consistirá en la recopilación, sistematización, explotación y análisis de las diferentes fuentes administrativas con las que es necesario entrar en contacto, entre las cuales se encuentran las siguientes:

a) A nivel europeo

- Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda
- Centro de Documentación Europea de la Universidad Autónoma de Madrid
- Centro de Documentación Estadística de la Universidad Autónoma de Madrid

b) A nivel estatal

- Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento
- Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- Instituto Nacional de Estadística

c) A nivel regional

- Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid
- Departamento de Rehabilitación del Instituto de la Vivienda de Madrid
- Sección de Obras del Instituto de la Vivienda de Madrid
- Oficina Comarcal de Rehabilitación de Edificios de la Comunidad de Madrid
- Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid

d) A nivel municipal

- Departamento de Cartografía de la Gerencia Municipal de Urbanismo
- Departamento de Atención al Público de la Gerencia Municipal de Urbanismo
- Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Madrid
- Empresa Municipal de la Vivienda
- Junta Municipal del Distrito de Puente de Vallecas
- Junta Municipal del Distrito de Tetuán
- Junta Municipal del Distrito de Usera

Como en la etapa anterior, se procederá a elaborar una base de datos (Anexo) que recoja las principales características de los organismos, fundamentalmente

públicos pero también privados, con los que se entra en contacto para poder estructurar, ordenar y consultar la información obtenida.

□ Cuarta Etapa

Para el desarrollo de la investigación son necesarias las fuentes estadísticas y documentales obtenidas mediante las gestiones oportunas en los diferentes organismos públicos y privados (condicionadas pues a su grado de disposición) de la etapa anterior. La profundidad de su análisis, mediante los instrumentos necesarios, va a variar en función del objetivo que se persigue en cada uno de los apartados de la investigación; también durante este proceso se debe recurrir a la recopilación de los diferentes medios instrumentales así como de las fuentes cartográficas y fotográficas, propias de una investigación geográfica como esta.

□ Quinta Etapa

El trabajo de campo, considerado básico en esta investigación, constituirá la clave de esta quinta etapa del plan de trabajo. La visita a los ámbitos analizados, en mayor profundidad en los estudios de caso, permitirá conocer más de cerca la realidad urbana, social, económica y medioambiental de cada uno de los barrios.

Previamente se habrá abordado la identificación y selección de los interlocutores con el objetivo de elaborar los cuestionarios para las entrevistas en profundidad adaptados a seguir el perfil de los entrevistados. Igualmente, será necesario identificar publicaciones referidas a los estudios de caso procedentes de fuentes no administrativas (fundaciones, asociaciones de vecinos, ONGs, etc.).

□ Sexta Etapa

La investigación iniciada en la reflexión y conceptualización culmina con la etapa de elaboración del documento resultante del procesado y análisis de toda la documentación acumulada en las anteriores etapas; su plasmación formal consta de los elementos que son habituales de una investigación en Geografía Urbana: cuadros, gráficos, fichas, texto, índices, etc., así como las elaboraciones cartográficas a diferentes escalas.

□ Séptima Etapa

La investigación no estaría finalizada sin la inclusión de las conclusiones y recomendaciones generales, tanto científicas como propositivas, con vistas a poder transferir los resultados obtenidos a las instituciones competentes, así como su presentación y defensa ante el tribunal.

6. Posibilidades de aplicación de los resultados

Las posibilidades de aplicación de cualquier investigación geográfica se fundamenta en que los resultados obtenidos en la misma propicien un mejor conocimiento del territorio en el que ésta se ha llevado a cabo. En el caso que nos ocupa, la mayor parte de la investigación se desarrolla en un entorno metropolitano como es la ciudad de Madrid. Se muestran tanto sus problemas como la realidad social

y económica de sus habitantes, especialmente de aquellos más necesitados que quedan excluidos y al margen casi siempre del sistema productivo imperante. Su conocimiento debe ser considerado como básico a la hora de intervenir en cualquier entorno de las ciudades, pero especialmente cuando hablamos de las zonas más desfavorecidas. Y precisamente ahí radica la importancia de un estudio como el que nos ocupa que pone sobre la mesa esa realidad, la existencia de grupos que quedan al margen, la presencia en ellos de una serie de problemáticas de toda índole y su manifestación espacial en determinadas áreas de la ciudad, tanto centrales como periféricas.

Teniendo en cuenta que uno de los grandes inconvenientes con los que cuenta el sector público, sobre todo a escala nacional, es la falta de coordinación y la elevada estanqueidad con la que funcionan sus propias estructuras, cobra más importancia si cabe una investigación donde se someten a análisis los diferentes instrumentos que se han ido poniendo en marcha para la erradicación o suavización de las problemáticas de estas áreas urbanas. Y esto es aún más importante si se tiene en cuenta que dichas acciones tienen orígenes diversos aunque dirigidas a un mismo espacio. Todavía más complicado es la coordinación entre instituciones de diferente rango. En ello radica buena parte de las posibilidades de aplicación de esta investigación, en tanto que visión cruzada de diferentes situaciones, a partir de un común denominador: la situación de vulnerabilidad y de desfavorecimiento que padecen.

Por otro lado, vamos a intentar que, partiendo de casos particulares, se pueda llegar a establecer unas determinadas pautas de actuación ante situaciones similares. Máxime si se puede llegar a valorar el grado de eficacia alcanzado por ellas, punto éste que constituye una de los principales bazas que puede aportar esta investigación, tanto a nivel estatal, como regional y sobre todo local. De la misma manera, aquellos casos en los que el grado de eficiencia haya sido muy superior a lo normal, pueden servir como espejo en el que mirarse para tratar de paliar los problemas y carencias de otros ámbitos con características similares.

Ya en el ámbito local y teniendo en cuenta las potenciales aportaciones de esta investigación al conocimiento de la realidad social madrileña, sería muy oportuna y de fácil aplicabilidad los resultados aquí obtenidos al mejor conocimiento de esos ámbitos y de otros con características similares. Teniendo en cuenta que la ciudad es objeto de análisis para un buen número de investigadores de diversas ramas como la sociología, la arquitectura, la economía o la geografía, podemos considerar que una investigación como la aquí presentada, que realiza un especial énfasis sobre la caracterización de los espacios desfavorecidos madrileños, puede cooperar con todas ellas en el difícil y complicado empeño de ayudar a mejorar todos juntos algunos de los espacios más complejos de la propia ciudad.

En definitiva, se trata de una investigación que presenta la realidad de unos ámbitos urbanos, caracterizados por el desfavorecimiento, con una variedad de problemáticas asociadas, con unos planteamientos de intervención determinados, y que además, y en función de un minucioso análisis, valora y propone, pudiendo servir de referencia para futuras decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

BERRY, B.J.L. (1971) "DIDO data analysis: GIGO or pattern recognition? (in) McCONNELL, H. & YASEEN, D. (Eds.) *Perspectives in geography 1: Models of spatial variation*, Northern Illinois University Press, pp. 105-131.

BRAITHWAITE, R.B. (1960) *Scientific explanation*, Harper torchbooks, New York.

ESCUDERO, L.A. (2000) *La imagen de A Coruña, Santiago de Compostela y Ferrol a través de la prensa diaria: estudio de Geografía de la Percepción*, Universidad de Santiago de Compostela, tesis doctoral inédita.

HARVEY, D. (1969) *Explanations in Geography*, Edward Arnold, London.

KNOX, P. (1986): "Disadvantaged households and service provisions in the inner city" (in) Lichtenberger, E., [Ed.] *The take-off of suburbia and the crisis of the central city*. Stuttgart, Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, pp. 253-265.

LAGO, M^a. J. (1997) *Vivienda y marginalidad urbana. El espacio residencial de las minorías étnicas*, Universidad Autónoma de Madrid, Tesis Doctoral inédita.

McLAFFERTY, S. (2003) "Conducting questionnaire surveys" (in) CLIFFORD, N. & VALENTINE, G. (Eds.) *Key methods in Geography*, Sage Publications, London, pp. 87-100.

Microsoft Access - [Biblio]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

Bibliografía miércoles, 28 de julio de 2004

ID: [énico]

Título: _____

Autor(es): _____

Publicación: _____

Vol: _____ pág: _____ Año: _____ Localización: _____

Tipo: [Artículo] Editorial: _____

Palabras Clave: _____

Notas: _____

UA

Registro: 14 de 1

Vista Formulario

Barrios desfavorecidos

Base de datos: BILIOGRAFÍA
 Programa: Microsoft ACCESS
 (Versión Office 2000)
 Criterios de búsqueda: Bien a través
 de PALABRAS CLAVE, bien por
 CRITERIOS
 Actualización: Julio 2004
 Nº de registros: 453

Microsoft Access - [BUSQUEDAS]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

Introduzca uno o más valores a buscar:

Palabra Clave1: _____

Palabra Clave2: _____

Palabra Clave3: _____

Palabra Clave4: _____

Palabra Clave5: _____

Palabra Clave6: _____

Mostrar resultado

Borrar

Imprimir

Para moverse en los registros
utilice los teclas AvPag y RePag

UA

Registro: _____

Escriba una o más letras de la palabra clave

INICIO BILIOGRAFÍA... DOCUMENTO... BUSQUEDAS 14:08

Microsoft Access - [BUSQUEDAS]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

Introduzca uno o más valores a buscar:

Título: _____

Autor(es): _____

Publicación: _____

Tipo: _____

Localización: _____

Mostrar resultado

Borrar

Imprimir

Para moverse en los registros
utilice los teclas AvPag y RePag

UA

Registro: _____

Escriba una o más letras del título de la publicación

INICIO BILIOGRAFÍA... DOCUMENTO... BUSQUEDAS 14:08

Microsoft Access - [Estadística]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

Estadística y Fuentes miércoles, 28 de julio de 2004

Centro: ID:

Documento:

Fecha: Periodicidad:

Editor/Autor:

Desagregación:

Dirección: Pagina Web:

Contenido y Materias:

Notas:

UA

Registro: 1 de 1

Vista Formulario

Microsoft Access - [BUSQUEDAS]

ARCHIVO EDICIÓN VER INSERTAR FORMATO REGISTROS HERRAMIENTAS VENTANA 2

Introducir uno o más valores a buscar:

Centro: Mostrar resultado

Documento: Borrar

Fecha: Imprimir

Periodicidad:

Editor/Autor:

UA

Para moverse en los registros utilizar las teclas: Avt'ag y Ret'ag

Registro: 1 de 1

Escriba una o más letras del centro

INICIO PRESENTACI... ESTADÍSTICA... BUSQUEDAS 14:25

Barrios desfavorecidos

Base de datos: ESTADÍSTICA Y FUENTES
 Programa: Microsoft ACCESS (Version Office 2000)
 Criterios de búsqueda: A través de CRITERIOS definidos
 Actualización: Julio 2004
 N° de registros: 45

Microsoft Access - [Organismos]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

miércoles, 28 de julio de 2004

Organismos

Organismo: ID:

Dirección:

Internet:

Persona de contacto:

Tel: Fax: e-mail:

Tipo: Actividades:

Producción editorial: ☐ Dirección PE:

Notas:

UA

Registro: 1 de 1

Vista Formulario

NUM

Microsoft Access - [BUSQUEDAS]

ARCHIVO EDICIÓN VER INSERTAR FORMATO REGISTROS HERRAMIENTAS VENTANA ?

Introduce uno o más valores a buscar.

Organismo: Mostrar resultado

Tipo: Borrar

Producción editorial: ☐ Imprimir

Para moverse en los registros utilizar las teclas AvPág y BtPág

UA

Registro: 1 de 1

Escribe uno o más letras del título del organismo

NUM

INICIO PRESEN... REPROD... ORGANIS... BUSQUE... 16:13

Barrios desfavorecidos

Base de datos: ORGANISMOS
 Programa: Microsoft ACCESS (Versión Office 2000)
 Criterios de búsqueda: A través de CRITERIOS definidos
 Actualización: Julio 2004
 Nº de registros: 43

Microsoft Access - [Organismos]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

miércoles, 28 de julio de 2004

Organismos

Organismo: ID:

Dirección:

Internet:

Persona de contacto:

Tel: Fax: e-mail:

Tipo: Actividades:

Producción editorial: ☐ Dirección PE:

Notas:

UA

Registro: 1 de 1

Vista Formulario

NUM

Microsoft Access - [BUSQUEDAS]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

Introduzca uno o más valores a buscar.

Organismo: Mostrar resultado

Tipo: Borrar

Producción editorial: ☐ Imprimir

UA

Para moverse en los registros utilizar las teclas AvPág y RePág

Registro: 1 de 1

Escribe uno o más letras del título del organismo

NUM

INICIO PRESEN... REPROD... ORGANIS... BUSQUE... 10:13

Barrios desfavorecidos

Base de datos: ORGANISMOS
 Programa: Microsoft ACCESS (Versión Office 2000)
 Criterios de búsqueda: A través de CRITERIOS definidos
 Actualización: Julio 2004
 Nº de registros: 43

Microsoft Access - [Organismos]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana 2

miércoles, 28 de julio de 2004

Áreas desfavorecidas

ID: [éxico]

Nombre del área: []

Localización: []

Población: [] Superficie: []

Nivel administrativo: []

Persona de contacto: []

Problemática detectada: []

Procedencia de la inversión: [] Plan de actuación: []

Inversión: [] Vías de intervención: []

Nivel de ejecución: [] Fuente: []

Resultados: []

Notas: []

UA

Registro: 1 de 1

Vista Formulario

Microsoft Access - [BUSQUEDAS]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana 2

Introduzca uno o más valores a buscar:

Nombre del área: [] Población: [] Vías de intervención: [] Plan de actuación: []

Nivel de ejecución: []

Mostrar resultado

Borrar

Imprimir

UA

Para moverse en los registros utilice las teclas AvPag y RePag

Registro: 1 de 1

NUM

16:04

Barrios desfavorecidos

Base de datos: ÁREAS DESFAVORECIDAS
 Programa: Microsoft ACCESS (Versión Office 2000)
 Criterios de búsqueda: A través de CRITERIOS definidos
 Actualización: Julio 2004
 N° de registros: 141

Microsoft Access - [Organismos]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

miércoles, 28 de julio de 2004

Programas

Título: ID:

Organismo:

Duración: Nivel de ejecución:

Colectivo al que está dirigido: Ambito al que está dirigido:

Financiación: Presupuesto:

Objetivos:

Valoración:

Notas:

UA

Registro: 1 de 1

Vista Formulario

Microsoft Access - [BUSQUEDAS]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

Introduzca uno o más valores a buscar:

Título: Mostrar resultado

Organismo: Borrar

Financiación: Imprimir

Nivel de ejecución:

UA

Para moverse en los registros utilizar las teclas Av/Ag y Ret/Ag

Registro: 1 de 1

Escriba una o más letras del título

NUM

INICIO PRES... REPR... PROG... BUSQ...

16:19

Barrios desfavorecidos

Base de datos: PROGRAMAS

Programa: Microsoft ACCESS (Versión Office 2000)

Criterios de búsqueda: A través de CRITERIOS definidos

Actualización: Julio 2004

Nº de registros: 53

¿Por qué la mayor parte de la población - por lo menos la gente con la que yo me relaciono - se siente mejor en barrios como Lavapiés o el Downtown de Los Ángeles que en La Moraleja o Rodeo Drive?

José Pérez de Lama *Algunas reflexiones sobre la Alameda de Hércules, Sevilla*

1. ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN. CONCEPTO Y MÉTODO

Los inicios de la preocupación por el tema de la existencia de áreas carenciales en la ciudad se suelen situar en la última década del siglo XIX, coincidiendo con el desarrollo de la ciudad a partir de la industrialización. La evolución conceptual y metodológica que ha sufrido el estudio de la distribución social, económica y espacial de los diferentes grupos poblacionales constituye el armazón fundamental de este apartado. Las tradiciones investigadoras han dado sus frutos en abundantes aportaciones al esclarecimiento del desfavorecimiento y la exclusión urbana. Por su parte, la tradición geográfica también ha realizado aportaciones al conocimiento sobre los barrios desfavorecidos urbanos desde sus diferentes perspectivas: neopositivistas, behavioristas y estructuralistas.

Primero repasaremos el desarrollo y avances que la presencia de áreas urbanas desfavorecidas ha generado en la literatura científica. Han ido surgiendo diferentes conceptos al hilo de los numerosos estudios sobre la ciudad: pobreza, segregación, polarización social, áreas desfavorecidas, etc. Son conceptos desarrollados por diferentes tradiciones investigadoras dirigidas a desentrañar la realidad social de las ciudades modernas. A continuación desarrollaremos los factores determinantes de la exclusión social y los criterios delimitadores de las áreas urbanas desfavorecidas. Por último y para completar, se plantearán los instrumentos metodológicos e instrumentales puestos en marcha hasta la actualidad para la determinación de áreas diferenciadas en la ciudad, que, en nuestro caso, denominaremos barrios desfavorecidos urbanos.

1.1. TRADICIÓN(ES) INVESTIGADORA(S) PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LOS BARRIOS DESFAVORECIDOS Y APORTACIONES (ECÓLOGOS SOCIALES, SOCIÓLOGOS, ECONOMISTAS, ETC.) MÁS RELEVANTES

Las primeras aportaciones relacionadas con la existencia de áreas diferenciadas problemáticas en la ciudad coinciden con los movimientos de reforma social de finales del siglo XIX sobre las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población. Se trataba, en líneas generales, de monografías descriptivas de determinados barrios pobres de las grandes ciudades (Manchester, Nueva York, etc.).

Los problemas claves durante los primeros años de la aproximación geográfica a la ciudad fueron el estudio de la situación y el emplazamiento de la ciudad desde el paradigma del ambientalismo determinista, la transcendencia humana en el desarrollo de la ciudad desde el posibilismo y el estudio de aspectos como la función y morfologías urbanas desde el paradigma regional. Pero también otras ciencias afines mostraban cierto interés por la temática urbana. Es el caso de la Sociología¹ que, junto con la Geografía han sido las disciplinas que más énfasis han puesto en el estudio de la ciudad. Únicamente la variable espacial diferencia ambas, especialmente en los últimos años donde la Sociología se ha preocupado fundamentalmente por procesos urbanos más generales, mientras que la Geografía en general, y la Urbana en particular, se ha encaminado a la explicación de diferentes temas de estudio: entre ellos, los sistemas de asentamientos basados en los núcleos de población; el estudio del espacio de la ciudad en cuanto a su morfología y estructura urbana; el análisis del área de influencia de la misma basado en el análisis locacional y la búsqueda de lógica en el sistema de ciudades entre otros.

Destaca igualmente la débil participación de la Geografía durante estos años en el campo de la Ecología Urbana, desarrollada, desde los años 20, por la Escuela de Ecología Urbana de Chicago, gracias a la cual la segregación social urbana recibe un tratamiento científico y académico en cuanto hace referencia al estudio de la organización socio-espacial y básicamente referida a la sociedad urbana. Fue un salto cualitativo por la incorporación de ciertos aspectos de la pobreza urbana en los análisis académicos (Park et al., 1925), desplegando un ambicioso proyecto de trabajo sobre la estructura y metabolismo de la ciudad norteamericana (Vilasagra, 2000). Algunos ecólogos urbanos han prestado especial atención a los sistemas urbanos a escala nacional y regional, aunque, la mayoría lo han hecho a la estructura interna de las ciudades (Johnston, 2000:157). Aunque se siguen haciendo progresos en la tradición ecológica prestando especial atención a las pautas del cambio demográfico, a la descentralización y la suburbanización en las grandes metrópolis, no es hoy en día la principal corriente de estudio de la sociedad urbana contemporánea.

La consideración del espacio por parte de la ciencia económica fue bastante tardía. Se relegaron a un segundo plano los aspectos urbanos de la Economía. Incluso Adam Smith puso el acento en la improductividad del suelo urbano, limitándose a considerar, únicamente, la situación de monopolio del propietario (Santos, 1992:17). La aproximación económica al estudio de la estructura interna de la ciudad procede de planteamientos de la teoría neoclásica económica según la cual, el valor del suelo adquiere un papel básico para explicar la localización de los diferentes usos y el cambio urbano². También son de destacar las aportaciones de J.S. Mill, que introdujo la idea del suelo como lugar de localización de los servicios urbanos, o Haig (1927), que desarrolló la teoría de los costos de fricción (correspondencia entre el acceso al centro, el coste del transporte y la renta del suelo).

Lo que se ha venido denominando como Economía Urbana responde a las peculiaridades que presentan la producción, el consumo, los intercambios, la formación

¹ El término de Ecología Humana, verdadero germen teórico del estudio de las áreas sociales y de la Ecología Factorial, es acuñado por los sociólogos Park y Burgess en los años veinte.

² En relación con ello se producen diferentes aportaciones como las de Von Thünen, que desarrolló la teoría de la renta diferencial de situación (teoría sobre la diferenciación de cultivos en el área que rodea la ciudad, aunque no llegó a trasladar su teoría al suelo urbano).

de capital y las exportaciones e importaciones en las ciudades o en las aglomeraciones urbanas. A ella se deben estudios sobre las actividades urbanas, los precios del suelo y las distancias, planteándose en ellos los costes económicos de estos aspectos y su relación con la diferenciación en la ciudad. Hoy día no se puede poner en duda el planteamiento de que en las áreas desfavorecidas urbanas tienen un fuerte componente los bajos niveles de renta de su población. Cuestión más compleja es la posibilidad o no de medir esos aspectos. Pero en lo que coinciden básicamente la mayor parte de los autores es en ese carácter de desigualdad económica respecto al resto de la ciudad. No tan solo en los aspectos materiales de la población, sino también en la localización industrial, en la pérdida de actividad empresarial y económica, etc., procesos todos ellos que tienen que ver con los barrios desfavorecidos urbanos.

La conclusión que podemos extraer de este primer periodo de investigación urbana es la presencia de aportaciones parciales sobre los diversos factores que condicionan la renta del suelo urbano como mecanismo de diferenciación social y territorial de la ciudad. Culmina y enlaza con el paradigma regional en el concepto de área de influencia urbana, originando el nacimiento de la ciudad-región o región funcional.

En el campo de la Geografía Urbana, la aportación de la Psicología ha añadido un enfoque nuevo e interesante, incluido en la Geografía de la Percepción y el Comportamiento. Los procesos a retener en esta aproximación son: a) el proceso cognoscitivo (visión particular en una imagen o mapa mental de la ciudad); b) la toma de decisiones del individuo en función de esa imagen. La visión particular de ello derivada se basa en cambios en el comportamiento humano y en la posibilidad de elección del ámbito de residencia. Todo ello, aplicado para el total de la población de la ciudad, genera una distribución poblacional y residencial en la ciudad (Grupo Aduar, 2000). Su aportación resulta de gran importancia en el reconocimiento y metodologías cualitativas del análisis de barrios desfavorecidos urbanos. El sentimiento de inseguridad latente o explícita o la propia percepción que del área tienen los residentes y el resto de la ciudad, son ejemplos de las posibilidades de aplicación de los planteamientos anteriores³.

Directamente relacionado con lo anterior se encuentra otra disciplina afín, la Antropología Urbana⁴ que se define por la orientación hacia el estudio de identidades, grupos, ritos, sistema de relaciones y de comportamientos que se desarrollan en las ciudades en situaciones urbanizadas. Al igual que la mayor parte de las disciplinas anteriormente comentadas, tiene su origen en la Escuela de Chicago. Apuntan en su análisis diferentes preocupaciones. Por un lado, el análisis de las identidades personales dentro del marco general de la ciudad. Por otro, el estudio de redes y flujos sociales que operan en la ciudad. Su evolución conceptual se desarrolla coetáneamente a los procesos de urbanización y da lugar a la aparición de nuevos argumentos por parte de diferentes autores. Este es el caso del concepto de "cultura urbana" desarrollado en los años setenta por Wirth. Su aplicación en el estudio de las áreas desfavorecidas urbanas viene condicionada por la existencia en las mismas de grupos de población específicos,

³ Algunas de las aportaciones más conocidas son las de Lynch (1960), Gould & Withe (1974) y Knox (1982).

⁴ Quizás una de las aportaciones más importantes en la Antropología Urbana sea la de Lewis (1966) y el concepto denominado como "cultura de la pobreza".

diferenciados por problemáticas diversas, étnicas, sociales, económicas, etc., que generan elementos disociados de la realidad urbana.

La diferencia esencial entre la disciplina geográfica y las anteriormente comentadas radica en la variable espacial que plantea la Geografía, y en el estudio de los sistemas de evolución social. Si bien el estudio de la ciudad es el campo de juego de dichas disciplinas, corresponde a la Geografía Urbana el estudio de las áreas urbanas que existen en su interior.

1.2. APORTACIÓN GEOGRÁFICA AL CONOCIMIENTO DE LOS BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS⁵

Dataríamos los inicios de los estudios urbanos científicos al comienzo del siglo XX, coincidiendo con una de las primeras etapas de la expansión de las metrópolis mundiales. La Escuela de Chicago aportó la primera aproximación verdaderamente científica al conocimiento de la realidad social y la segregación funcional del espacio y de su ciudad. A partir de este momento, muchas corrientes de pensamiento, no sólo geográficas, sino también sociológicas, ecológicas o económicas han tratado de presentar la realidad urbana y sus principales características, desde los planteamientos de justicia socio-espacial del geógrafo David Harvey hasta las áreas sociales urbanas de la ecología factorial, pasando por las "*problem areas*"⁶. Hoy día se reconoce la existencia de determinados ámbitos problemáticos en todas las ciudades del mundo⁷. Han ido apareciendo progresivamente estudios sobre la organización social del espacio de diferentes ciudades, europeas y americanas fundamentalmente, como a continuación veremos. De los grandes estudios analíticos, que a menudo conllevaban la elaboración de teorías y modelos espaciales, se ha pasado a estudios donde las unidades territoriales estudiadas son los distritos, barrios, secciones censales o unidades equivalentes para el estudio de la realidad urbana y social.

Para la realización de este apartado vamos a seguir la clasificación temporal usada por Santos Preciado (1992) en cuanto a sus principales periodos y sus resultados. Para ello, vamos a empezar planteando las formulaciones en dos periodos diferentes: por un lado, las aportaciones al amparo de un pensamiento geográfico clásico; y por otro, las tendencias actuales en el pensamiento geográfico.

1.2.1. Las primeras preocupaciones por la ciudad. El pensamiento geográfico clásico

En primer lugar, y dentro del periodo que denominamos como pensamiento geográfico clásico, encontramos diferentes intentos de estudio de la ciudad en los que

⁵ Una visión general del desarrollo de la Geografía Urbana en la evolución del pensamiento geográfico contemporáneo puede encontrarse en Santos Preciado (1992).

⁶ Son "áreas problemáticas" aquellas en las que se identifican conjuntos de problemas interrelacionados, con énfasis en su dimensión urbana (espacial) frente a su origen humano (social) (Longoria, 1994:13).

⁷ De hecho, en ocasiones se afirma que: "La ciudad en su conjunto es un espacio problemático, o, más exactamente, un ámbito en que determinados problemas que afectan a la vida humana aparecen claramente más agudizados que en ámbitos no urbanos" (Editorial del n° 22 de la Revista Urbanismo COAM -1994- Monográfico sobre áreas urbanas problemáticas).

poco o nada interviene la localización de áreas urbanas desfavorecidas. En un principio, destacan los estudios urbanos meramente descriptivos propios de la actividad exploratoria del siglo XIX, por parte de geógrafos fundamentalmente. Paulatinamente se produce el paso de la descripción a la interpretación de la ciudad. Este hecho estuvo basado en dos corrientes de pensamiento: por un lado, el ambientalismo determinista, preocupado por la situación y el emplazamiento de la ciudad (que factores físicos, y después históricos, condicionan su localización). Ratzel, en 1897 ya habló de diferencias centro-periferia y de funcionalidad urbana aunque es un planteamiento ya superado en la actualidad por otros como actividades urbanas. Se centra en las funciones de la ciudad, dividiendo entre básicas, dan lugar a lo que se conoce como área de influencia, y no básicas; en segundo lugar, lo que se conoce como ambientalismo posibilista, en el que se agrupan estudios interesados en como la presencia humana puede imponer su dominación sobre el medio. Los factores físicos y económicos tienen una cierta importancia pero es la actividad del hombre la que constituye el elemento más decisivo.

Posteriormente se planteó la introducción de diferentes variables en el estudio urbano. Es lo que vamos a denominar como planteamiento regionalista. Supuso el primer avance de catalogación de áreas urbanas con diferencias, fundamentalmente a escala intraurbana, donde se pone el acento en el análisis morfológico. A escala interurbana cobra importancia el sistema de ciudades y su relación con otros aspectos. A raíz de estos planteamientos surgen aportaciones en la línea de estudio de la morfología urbana. Este es el caso del paisaje urbano de Smailes (1955), centrado en la forma material de construcción de la ciudad o el de funcionalidad urbana, que asimila la ciudad a un órgano físico. De esta manera, se ha llegado a establecer un nexo de unión entre la Economía y su vertiente espacial y la Geografía Urbana (Santos, 1992:15).

Este paradigma regional culmina y enlaza con el planteamiento económico en el concepto de área de influencia urbana, originando el nacimiento de la ciudad-región o región funcional. Choca con los anteriores planteamientos que definían áreas homogéneas definidas por criterios físicos, afinidades agrícolas e industriales, o supervivencias de un pasado histórico común. Un ejemplo de esta zona de influencia de la ciudad lo constituye el establecimiento de líneas isocronas y zonas urbanas de Chabot (1948). En el mismo se reconoce la existencia de diferentes zonas: suburbana inmediata; suburbana media y suburbana remota.

Como resumen a este primer periodo de investigación geográfica debemos resaltar la reducida aportación de la Geografía a la comprensión de los fenómenos urbanos. Su relación con las áreas desfavorecidas es meramente descriptiva en un primer momento. A medida que se profundizaba se fueron produciendo diferentes aportaciones explicativas de dichos procesos que culminarían con el paradigma regional y los conceptos de morfología y funcionalidad urbana. Aún así, estos primeros años estuvieron dominados por otras ciencias sociales afines más que por la propia Geografía.

1.2.2. Las tendencias actuales en el desarrollo de la Geografía Urbana moderna

El segundo gran momento de expansión del conocimiento geográfico lo denominaremos con el nombre de tendencias actuales. Tiene su impronta temporal a

partir de los años veinte (Círculo de Viena), pero fue sobre todo en las décadas de los cuarenta y cincuenta cuando surjan nuevos paradigmas y los estudios sociales tiendan hacia preocupaciones y problemáticas diferentes de las anteriores. Para una mejor comprensión del lector se ha optado por su división en tres grandes corrientes: neopositivismo, behaviorismo y estructuralismo.

El primero de ellos, el neopositivismo, está marcado por el uso del lenguaje lógico-matemático y por la especial atención prestada en el estudio de los sistemas urbanos a la verificación de la aplicabilidad de la Teoría del Lugar Central, especialmente en el trabajo de Walter Christaller. Otro de los hitos importantes de este periodo fue el de la Teoría de la localización, que puede considerarse, como una extensión lógica de la escuela ecológica de Chicago.

El planteamiento neopositivista va a estar dominado por dos corrientes fundamentales: la Ecología Humana y la Modelística. Ambas serán desarrolladas a continuación planteando sus aportaciones a la localización, catalogación y descripción de las áreas desfavorecidas urbanas:

- a) A nivel intraurbano, destaca la Ecología Social o Humana⁸ (referente teórico de las siguientes), que aprovechando la creciente disponibilidad de datos estadísticos-censales intentaría descubrir, mediante su manipulación por procedimientos estadísticos sofisticados, la existencia de un orden en la ciudad, y por ende, la existencia de áreas desfavorecidas. Los planteamientos ecologistas consideran la ciudad como un organismo social, donde individuos y grupos luchan por la existencia. Tres temas dominaron los estudios de los ecologistas humanos: la distribución espacial de la población y el uso del suelo en la ciudad; la existencia de áreas naturales y la distribución socioespacial en la ciudad. Subyace en todo momento una teoría subsocial, implícita en los ecólogos clásicos y neoclásicos de la escuela de Chicago donde la diferenciación social se entiende como fruto de una sociedad de libre mercado reflejadas en las características económicas de la población.

Podemos plantear diferentes momentos clave en la evolución conceptual de esta corriente metodológica: primero, la crítica decimonónica a la ciudad industrial, fundamentalmente en manos de médicos higienistas y de urbanistas utópicos. A menudo se ha resaltado, como visión de síntesis, la de F. Engels (1845) que primero describe la ciudad de Manchester, después señala los precios de suelo y del mercado de la vivienda y por último, presenta el modelo de diferenciación socioespacial, en muchos aspectos similar al muy posterior de Burgess (1925) (Vilasagra, 1995); en segundo lugar, el nacimiento del estudio ecológico de la ciudad a manos de Shevsky

⁸ Término acuñado en los años veinte por los sociólogos Robert Park y Ernest Burgess de la Escuela de Chicago en la línea de plantear estudios teóricos sobre las comunidades humanas similares a los que se llevan a cabo sobre las vegetales y animales. La base de la teoría social se fundamenta en las relaciones de competencia entre los humanos a nivel biótico y cultural. Ello explicaría la segregación socioespacial en las ciudades. Representa una perspectiva interactiva de la vida social y una sustitución científicamente respetable de las diversas formas de determinismo ambiental.

Es innegable un parentesco muy acusado con la Geografía Urbana en el sentido de acentuar la dimensión espacial de la ciudad, que donde mejor se representa es en el modelo concéntrico de la estructura urbana de Burgess-Park.

En años posteriores se restaría intensidad a esa relación espacial a favor de un mayor énfasis en las dimensiones demográficas e institucionales de la sociedad.

y Bell, los cuales plantean el Análisis de las Áreas Sociales⁹ (AAS). Se trata de una corriente norteamericana que estudia la diferenciación de la ciudad de acuerdo a 3 índices (rango social, urbanización o status familiar y segregación étnica), deducidos a partir de variables procedentes de censos de población; en tercer lugar, el surgimiento de lo que se ha denominado como Ecología Factorial¹⁰. Se trata de un método inductivo basado en un modelo matemático multivariado cuyo objetivo es extraer los factores o dimensiones mediante la utilización de variables fundamentalmente demográficas.

- b) Por su parte, la Modelística trata de la aplicación de modelos funcionales al estudio de la ciudad. La principal aportación se produce por parte de la escuela de ecología urbana de Chicago. Park y Burgess (1925) marcan la relación existente entre degradación física y desorden moral. Se reconocen los problemas sociales urbanos y una voluntad de afrontarlos. El “metabolismo” de la ciudad explicaría su división socio-espacial. Dio lugar a lo que se conoce como Teoría concéntrica a partir de los estudios de Von Thünen y de la aplicación de planteamientos ecológicos. Por último, otros planteamientos como la Teoría sectorial de Hoyt (1939) que plantea la distribución de la ciudad en función de cuñas o sectores a lo largo de las vías principales; la Teoría de núcleos múltiples de Harris y Ullman (1945) según la cual surge una ciudad multinuclear basada en los diferentes usos de suelo dispuestos alrededor de núcleos de crecimiento separados entre sí; o la propia Teoría General de Sistemas.

Como colofón a esta primera corriente conceptual habría que plantear los obstáculos que la orientación dominante en el análisis social del espacio urbano, el de la Ecología Factorial, ha hecho más difícil el punto de encuentro de los estudios de los espacios físicos de la ciudad, de su estructura y evolución, y el análisis social. No por necesidades metodológicas, pero sí por la utilización de variables sociodemográficas casi exclusivamente (Ocaña, 1997:253). Por su parte, la construcción de modelos ha seguido el camino de limitación de objetivos ante la creciente complejidad del fenómeno urbano (Santos, 1992:29). En definitiva se trata de una abstracción de la realidad planteada a través de modelos teóricos de mayor o menor complejidad. Cabe decir sin embargo, que en la actualidad la mayor parte de los estudios de segregación urbana hacen referencia a planteamientos anteriormente descritos y basan su explicación en metodologías cuantitativas asociadas al análisis factorial.

La segunda gran corriente metodológica de este periodo es lo que se ha denominado como behaviorismo, que consiste en la introducción de la aportación subjetiva al estudio de la ciudad, lo que en Geografía se conoce como Geografía de la Percepción y el Comportamiento. De nuevo, el inicio de esta rama arranca de la Escuela de Chicago. Algunos autores representativos de esta corriente son K. Lynch (1960), que plantea como el estudio de la imagen urbana colectiva y del estereotipo dibuja las

⁹ Habría que entender como área social una subárea dentro del espacio urbano, delimitada por una cierta homogeneidad en las características sociales de sus habitantes. Los rasgos fundamentales de diferenciación social son: el Status Económico y Familiar (en menor medida, el Status Étnico y la Movilidad de la Población).

¹⁰ Bajo este término se han agrupado los estudios de áreas sociales que extraen por métodos matemáticos los factores o dimensiones por las que se conforman las áreas sociales, en función, de la información demográfica utilizada (Lora-Tamayo & Aparicio, 1991).

actitudes y comportamientos que reflejan una idea global de ciudad que legitima, consolida y reproduce el espacio social segregado¹¹ (Vilasagra, 1995).

La principal aportación del paradigma perceptual al estudio de las áreas desfavorecidas urbanas radica en que la imagen que emiten influye sobre el comportamiento de los individuos y no directamente el medio sobre la conducta, como se afirmaba en tesis tradicionales. Ciertos aspectos de estas imágenes son compartidos por grandes grupos y así hablamos de imágenes colectivas del territorio que son objeto de análisis de la Geografía Urbana. Aportaciones a destacar son el concepto de distancia cognoscitiva de Berggs (1973), la valoración apreciativa de la ciudad de Downs (1970), la percepción del espacio urbano de Bailly (finales de los 70) o las aportaciones de Estébanez (1988) sobre la idea o sentimiento del lugar de la ciudad donde se reside o donde se quiere residir. En cualquier caso, la aportación del planteamiento behaviorista tiene una gran importancia para la aplicación de metodologías cualitativas en el estudio de las áreas urbanas. Existen conceptos, pensamientos, sentimientos, etc., que no son cuantificables y que, por tanto, no pueden ser medidos. Fenómenos como la inseguridad o el deterioro ambiental sólo son identificables por el investigador a través de su propia percepción o, a través de la de los residentes, que son, al fin y al cabo, quienes sufren y padecen la problemática del área.

Por último, presentamos aquí los planteamientos estructuralistas ligados a lo que se conoce como Geografía Radical. Sin duda, el máximo exponente de ella lo constituye el paradigma marxista de Harvey y su Justicia Social¹², que ataca de raíz los planteamientos neopositivistas (teoría de la creación del ghetto). Las divisiones espaciales de la ciudad se plantean como consecuencia inevitable del modo de producción capitalista. La diferenciación interna resulta del doble valor económico del suelo (valor de uso y valor de cambio). La segregación social urbana se explica por el mercado de la vivienda, se manifiesta en rentas del suelo diferenciales y juega un papel importante la distribución en el espacio del ingreso y de los productos redistributivos (en forma de salario social). De esto resulta la conformación de áreas diferenciadas de la ciudad. Especialmente destacable es la definición de Harvey sobre dichas áreas:

“Las áreas decadentes de la ciudad son expresión de un orden socialmente injusto y consecuencia necesaria de un modo de producción capitalista, que, en su afán de maximizar la rentabilidad de sus inversiones facilita el deterioro, el envejecimiento y el abandono de los edificios”. (Harvey, 1973)

No tan extremos como el anterior, otros planteamientos hablan de conflictos entre grupos sociales. El espacio se concibe como un producto social fruto de un conflicto de intereses. Los mecanismos de localización y diferenciación interna de la ciudad son explicados a partir de un enfoque de conflicto entre los diferentes grupos sociales de la ciudad y las autoridades públicas.

¹¹ Vilasagra (1995), plantea cómo el enfoque más adecuado para estudiar la segregación urbana debe pasar por el historicismo. De esta manera, se puede plantear una interrelación entre los tres aspectos fundamentales: diferenciación social, producción social e imagen urbana. En el artículo este planteamiento se aplica al caso de la ciudad de Lérida.

¹² Para más información sobre el debate y la definición de justicia social ver Harvey (1973), Harvey (1977) y Gleeson (1997).

En definitiva, hemos tratado de plantear la evolución del pensamiento geográfico referido a los aspectos urbanos¹³. No ha existido una aportación claramente orientada a analizar las áreas urbanas con dificultades, sino que hemos optado por orientar los planteamientos de las diferentes corrientes geográficas hacia el objetivo de la diferenciación y delimitación de la realidad social urbana. Todas las corrientes de pensamiento han influido en la explicación del concepto urbano.

1.3. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL Y FACTORES INDICATIVOS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DEL DESFAVORECIMIENTO URBANO

Referenciar históricamente la problemática de las ciudades y su reflejo espacial en áreas determinadas con una sintomatología compleja y variada resulta una tarea ardua y difícil, fundamentalmente porque no contamos con unos inicios claros de su análisis científico, sino que más bien se puede hablar de una evolución lenta del pensamiento geográfico acerca de ella hasta la actualidad. Hasta ahora hemos ido repasando las diferentes aportaciones científicas al conocimiento de los barrios desfavorecidos. En adelante, se trata de presentar la evolución del concepto de exclusión al de área vulnerable o barrio desfavorecido y cuales son los principales factores indicativos de su existencia.

1.3.1. Del concepto de “exclusión” al de “área vulnerable” o “barrio desfavorecido”

Con anterioridad a la acepción actual del término de desfavorecimiento urbano la desigualdad urbana se planteaba en términos de pobreza¹⁴ urbana. El concepto hacía referencia básicamente a la falta de recursos económicos de la población. Como Llés Lazo (1989) plantea en sus estudios sobre la pobreza y la exclusión social en España, el periodo comprendido entre el año 1960 y 1975 estuvo dominado por el manejo de un sólido armazón técnico-sociológico, preocupado por la descripción, recuento y ubicación de los pobres, por el proceso de industrialización como factor para entender la segregación social creciente y por el análisis de la desigualdad a partir de la estratificación social, donde el papel del Estado del Bienestar como mecanismo redistribuidor de rentas era clave. Por otro lado, el periodo 1975-finales de los 80 estuvo dominado por diferentes estudios: a) estudios de claro discurso economicista; b) estudios de ámbito estatal, donde las hipótesis de partida estaban ligadas a la causalidad de la pobreza y donde se diferenciaban entre causas estructurales (riqueza, explotación de los más débiles, etc.) y circunstanciales; c) estudios de ámbito autonómico, fundamentalmente en las más desarrolladas, País Vasco y Cataluña; d) estudios de necesidades sociales, donde la preocupación fundamental era cuantificar, describir y localizar las situaciones de pobreza con un importante peso de la variable espacial. En cualquier caso se trataba de estudios caracterizados por un empirismo cuantitativista y descriptivo escasamente analítico.

¹³ En el artículo de Gómez (1989) se presenta de forma breve pero significativa la evolución de la Geografía Urbana en España en los últimos veinte años a través de la revista Ciudad y Territorio.

¹⁴ Townsend (1979) definía la pobreza como la carencia de recursos que impiden la participación en la vida cotidiana.

A principios de los 90 se empieza a hablar de la nueva pobreza urbana¹⁵, donde el contraste entre los “winners” y los “losers”¹⁶ es más acusado (Atkinson, 2000:1038). Precisamente la división entre ganadores y perdedores “se refleja en la dualización entre barrios vulnerables y barrios triunfadores” (Hernández, 2000:81). En otros casos se produce como manifestación del proceso de reestructuración urbana que se traduce en la presencia de “impacted ghettos”¹⁷ (Knox, 1995:337). Esta situación supone un importante caldo de cultivo para posteriores fenómenos de exclusión social y no puede definirse únicamente por los bajos ingresos de sus habitantes. Son necesarias al menos dos características adicionales como son el aislamiento social y la dependencia permanente de ayudas estatales. A menudo también se asocia el abandono político del área y su persistencia en determinados barrios de la ciudad (Van Kempen, 1994:1011).

El concepto de exclusión, ya reconocido como tal, hace referencia a los procesos de marginación de un buen número de personas afectadas fundamentalmente por el desempleo. Aún así, es un concepto complejo con una enorme diversidad de significados (Langlois & Kitchen, 2001:125). Más allá de la pobreza, converge en estas personas y colectivos una serie de carencias más complejas, que refuerzan el problema. Un concepto multidimensional que hace referencia no sólo a la falta de acceso a los bienes y servicios que sirven para satisfacer necesidades básicas, sino también se trata de acceso a los derechos básicos (Martínez, 1997:281; Tezanos, 1999). Se trata más de un proceso que de un estado, como ocurre con la pobreza (Porras, 1998:15). El término fue desarrollado en el ámbito de los *Programas Europeos Pobreza*, a pesar de que la exclusión social es un concepto más amplio que el de pobreza. El concepto de exclusión hace referencia no sólo a los aspectos materiales de la pobreza, sino también a la falta de oportunidades sociales, culturales y políticos de los ciudadanos (Berman & Phillips, 2000:340; Conway & Konvitz, 2000:765; Kearns, 2000:1535; Buck, 2001:2253).

La propia OCDE define y caracteriza la exclusión social urbana como:

Social exclusion can be succinctly described as cumulative marginalisation from production (unemployment), from consumption (income poverty) from social networks (community family and neighbours), from decision making and from an adequate quality of life (OCDE, 1998).

En los últimos años se han producido diferentes controversias entorno al concepto de exclusión social¹⁸. No hay un concepto ampliamente aceptado ni mucho menos una metodología para su detección. Como veremos más adelante, se han planteado diferentes metodologías pero ninguna está exenta de deficiencias. Son cuantificables los problemas de tipo económico tales como ingresos, empleo o vivienda, pero donde carece de consistencia es en la medición de las dimensiones culturales y sociales de la exclusión. La piedra de toque radica en el hecho de que si los

¹⁵ En círculos sociológicos se fundamenta una paulatina “feminización” de la nueva pobreza urbana por la existencia cada vez mayor de hogares monoparentales compuestos por madres con hijos a su cargo (Camacho & Trabada, 2000:218).

¹⁶ En ocasiones se ha aplicado esta terminología para designar a las personas que quedan fuera de las políticas de protección del Estado, hacia los grupos más vulnerables (losers) o, al contrario, aquellas personas o grupos que sí disfrutaban de tales medidas (winners).

¹⁷ El lugar donde se concentrarían los índices más elevados de pobreza (Vilasagra, 2000).

¹⁸ Para una visión más completa del debate dialéctico en torno al concepto de exclusión en los ámbitos anglosajón y europeo, ver Atkinson (2000).

métodos todavía no se han afinado correctamente ¿cómo pueden los gobiernos plantear políticas y soluciones acertadas frente a la exclusión social?

Otras opiniones y definiciones sobre el concepto de exclusión se van produciendo a lo largo del tiempo. Sarraceno (1997) define la exclusión social como una expresión de la desintegración social y de la ruptura individual del orden social. Por otro lado, Levitas (1999) plantea tres enfoques diferenciados a la exclusión social, apostando por un uso combinado de los tres, por otro lado, ya patente en las políticas de países como Gran Bretaña:

- a) Un discurso redistributivo. La exclusión social como causa directa de la pobreza
- b) Un discurso de integracionismo social. Basado en el empleo como mecanismo de integración
- c) Un discurso moral de clase inferior. Basado en los sentimientos morales.

De hecho, el propio término de exclusión social es difícil de aplicar a un solo fenómeno. Como afirma Bailly (1996), existen múltiples tipos de exclusión que interesan a los geógrafos: la creación de ghettos, la marginación de países, la exclusión de minorías étnicas, raciales o de género, etc. En ocasiones se relaciona con factores socioeconómicos por los siguientes motivos: “constituir un proceso dinámico y una carencia de recursos; sus limitaciones en el grado de participación social y en el acceso a los sistemas de recursos socioeconómicos; la crisis psicosocial de los afectados; pérdida de los lazos socioculturales; segregación; carácter persistente en ocasiones. Algunos autores se refieren a los rostros de la exclusión socio-laboral con el término de *infraclass*, definida por la pobreza severa y por la actitud resignada y la falta de movilización en términos de acción política y social” (Camacho & Trabada, 2000:217).

Para combatir la exclusión es necesario primero conocer cómo las personas y las áreas llegan a estar excluidos. Algunos nacen excluidos; otros caen en la exclusión por razones familiares, económicas o laborales; y otros, son atrapados por la exclusión debido a factores externos como políticas inadecuadas o cambios económicos a gran escala. Son necesarias medidas políticas integrales, globalizadoras, con participación pública, con cooperación interinstitucional, en definitiva, un enfoque multisectorial, para erradicar la exclusión. También hay que prestar especial atención a aquellas situaciones de vulnerabilidad que de no ser solucionadas pueden conllevar graves problemas de exclusión de difícil solución (Green, 1997:516). Numerosos estudios han mostrado la relación existente entre grupos vulnerables y la elevada propensión a sufrir procesos de exclusión y la diferenciación económica, social y demográfica con el resto de la población (Langlois & Kitchen, 2001). La opinión en estos últimos años destaca el papel de la reestructuración económica y la polarización social combinadas con cambios sociales y demográficos como desencadenantes de las desigualdades con estos grupos. Para variar la situación se asume la importancia de la participación de todos los organismos y entes implicados, incluida la representación de las comunidades locales. Esta fórmula, que será estudiada en capítulos posteriores de esta investigación, recibe el nombre de “partenariado”. Supone uno de los enfoques de intervención sobre áreas desfavorecidas más novedosos, con resultados palpables en la actualidad¹⁹.

¹⁹ Vid. Hasting (2000). La autora hace un repaso al concepto de partenariado y a su aplicación en la regeneración urbana de diferentes ciudades escocesas.

El desfavorecimiento urbano lleva asociados determinados efectos y sus correspondientes conceptos como la segregación espacial. En general, se trata de términos que han seguido evoluciones paralelas y cuyos orígenes se remontan a los propios principios del urbanismo y del desarrollo urbano. Valga como ejemplo la siguiente cita:

One of the incidents of the growth of the community is the social selection and segregation of the population, and the creation, on the one hand, of natural social groups, and on the other, of natural social areas...The Chinatowns, the Little Sicilies, and the other so-called "ghettos"...are special types of a more general species of natural area which the conditions and tendencies of city life inevitably produce (Park, 1925) (Citado en Van Kempen, 1994:995).

El fenómeno del desfavorecimiento urbano ha conducido a la segregación física de determinados grupos sociales, reclusos en los barrios peor equipados (Petsiméris, 1995:141; Massey, 1996; UE, 1997; Coulton, 1998; Aparicio, 1998:12; Arias, 1999; Conway & Konvitz, 2000). Aún así, cabe decir que el estudio territorial del desfavorecimiento está poco desarrollado en nuestro país. En otros, fundamentalmente de ámbito anglosajón, uno de los temas principales de estudio de la geografía social urbana lleva tiempo siendo la distribución espacial de la desigualdad, que da como resultado la segregación de ciertos segmentos de población (Langlois & Kitchen, 2001:119), en ámbitos territoriales diferenciados. Las ciudades europeas están siguiendo, en buena medida, el patrón de segregación urbana de las minorías étnicas característico de las metrópolis norteamericanas²⁰, bien como guetos metropolitanos periféricos en Francia o, como ocurre en las ciudades centroeuropeas y británicas donde tienden a concentrar las minorías en la ciudad central. En los últimos años ha tomado cuerpo el debate sobre los problemas relacionados con el centro de las ciudades y el crecimiento de las desigualdades sociales y económicas entre éste y en los suburbios periféricos.

"As urban areas in North America and Europe grew and as families and businesses migrated to the suburbs, the inner city increasingly held a concentration of poor and disadvantaged residents, including ethnic minorities, recent immigrants, the homeless, the elderly and the ill" (Langlois & Kitchen, 2001:119-120).

En la década de los 90 dos nociones dominan los estudios sobre segregación residencial: la idea de que las ciudades occidentales capitalistas estaban siendo espacialmente transformadas gracias a los procesos de reestructuración económica (ciudad dual, división socio-espacial, etc.) y de que un previsible mecanismo redistributivo asociado a la intervención estatal es la única solución (Wessel, 2000:1947).

Cada vez se encuentra más extendida la opinión de que la segregación territorial no sólo constituye un problema en términos de empleo, educación y mala calidad de la

²⁰ En este sentido, una de las últimas aportaciones es la de Ishlanfeldt & Scafidi (2002) sobre la segregación étnica en diferentes áreas metropolitanas americanas.

vivienda, sino que además, los comportamientos asociales que de ella se derivan resultan perjudiciales para el interés y el atractivo económico de la ciudad²¹.

En otras ocasiones la segregación territorial es fruto de inadecuadas políticas de intervención. Las políticas de vivienda constituyen el ejemplo más representativo de ello. En los últimos tiempos, y especialmente en el caso de Madrid, el modelo de crecimiento elegido (grandes promociones a modo de "ensanche moderno") ha hecho que el grupo social destinatario deba cumplir determinados requisitos socioeconómicos propios de los adjudicatarios de vivienda social, produciéndose así su segregación espacial del resto de la ciudad (Valenzuela, 1992:20). El carácter redistributivo de la política de vivienda en las ciudades holandesas también es, al menos parcialmente, responsable del fenómeno de la fragmentación social en ellas (Van Kempen, 1994:1011). En el mismo sentido, la inversión de capital es tremendamente selectiva en cuanto a espacio se refiere. Contribuye, al menos en el caso madrileño, de una u otra manera, a incrementar los desequilibrios urbanos y la tradicional división entre los distritos situados al norte, ricos y prestigiosos, y los situados al sur de la ciudad, con importantes aglomeraciones de personas e industrias (Martín, 1997:209).

Como ya se ha comentado, segregación, polarización y exclusión social son términos próximos²². La diferencia radica en que los dos primeros son cuantificables, mientras que, la exclusión es difícilmente medible (Wolman et al., 1994:836). Para la detección de la polarización y la segregación social, la geografía urbana se ha basado fundamentalmente en el uso de indicadores cuantitativos referenciados a valores de ingresos y empleo (Goodwin, 1996:1396). Se plantean varias deficiencias para ello. Primero, las unidades de análisis, individuos, hogares o lugares; segundo, las cuestiones propias metodológicas de medición; tercero, la complejidad de los procesos que subyacen y que desembocan en la exclusión (Mohan, 2000:293-294).

Las opiniones sobre el concepto y la implicación de la segregación espacial también son variadas. Vilasagra (1995) la concibe como una concentración espacial de la pobreza, pero también, e incluso de manera más acusada, de la riqueza en diferentes unidades territoriales de las ciudades. Al menos, esto se justifica en las diez mayores áreas metropolitanas de los Estados Unidos. El estudio demuestra una segregación espacial de rango económico (indicadores económicos a nivel de ingresos) y étnico (Massey, 1996).

De cualquier modo, bajo el fenómeno de la segregación social urbana subyace una fuerte indefinición sobre si afecta globalmente a toda la sociedad (Torrecilla, 1999) o bien a grupos específicos. Algunos autores achacan este hecho a la escasa consideración que muchas disciplinas sociales han dado al espacio concreto de

²¹ Entre los efectos más negativos se encuentra la inseguridad ciudadana y la presencia de actividades marginales tales como la violencia. Como afirma el Director Ejecutivo del Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, "...la violencia urbana no es un fenómeno espontáneo, sino sobre todo es un producto de una sociedad caracterizada por la desigualdad y la exclusión social". Para una información más completa sobre la seguridad en las ciudades ver Comité Habitat II. Hoja Informativa Junio 1999.

²² También la marginación ("deprivation"), entendida como un estado de desfavorecimiento observable y demostrable en relación con la comunidad o la nación a la que pertenece un individuo, una familia o un grupo (Townsend, 1987). En este sentido, una de las aportaciones más recientes sobre los conceptos de exclusión social, segregación social y polarización social es la de Mohan (2002).

referencia. El tratamiento espacial de la segregación ha estado ligado normalmente al estudio de la distancia social entre grupos raciales o étnicos (Vilasagra, 1995:818).

A nivel europeo, la exclusión social ha inspirado las políticas sociales desde principios de los años noventa. Así, en el Tratado de Ámsterdam²³ se incluyen como nuevos ámbitos de actuación comunitaria la lucha contra la discriminación y la lucha contra la exclusión social, mediante la intensificación o mejora de la cooperación entre los estados miembros con vistas a adoptar acciones adecuadas para luchar contra todo tipo de discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Paulatinamente se va tomando conciencia de que la exclusión social tiene su manifestación física en la ciudad. Es fundamentalmente en el dominio de lo urbano donde se plantea la existencia de áreas con importantes problemas sociales denominadas “áreas vulnerables”²⁴, caracterizadas por un paulatino deterioro, fundamentalmente en zonas centrales urbanas y en algunos barrios de la periferia con una fuerte proporción de vivienda pública (Leal, 1995:54).

De esta manera, junto a espacios integrados en la economía mundial, con características avanzadas y dinámicas, conviven espacios carenciales, ghettos de marginación, que poseen características consideradas hasta recientemente como exclusivas de los países del tercer mundo (Martín, 1997:211). La aparición de lo que se denominó “*quartiers en difficulté*” en Francia revela en definitiva una agravación de las políticas sectoriales aplicadas con anterioridad sobre buena parte de esos barrios en dificultades (Simon, 1995). Como aparece en el informe sobre la desigualdad urbana en España (2000), ...*“un área urbana vulnerable no es un barrio desfavorecido. La vulnerabilidad es la predisposición del área a entrar en crisis si no recibe las atenciones adecuadas, a partir de cuyo momento, las medidas para solucionar los problemas del barrio serán mucho más traumáticos tanto si se miden en términos sociales como mediante indicadores económicos”*.

La postura actual pasa por el reconocimiento de determinados ámbitos urbanos con dificultades a partir del reconocimiento de problemáticas diversas con una importante dimensión física de la exclusión social²⁵. Se denominan barrios desfavorecidos²⁶ y se caracterizan por un componente espacial considerable. En estos

²³ Otros hitos históricos son la publicación del Segundo Informe Anual sobre Política para Combatir la Exclusión en 1992, la publicación en el mismo año, por parte del Consejo de Europa, de un informe sobre la exclusión social y la celebración de la Conferencia “Servicios de bienestar público y exclusión social” en el año 1996. Junto con diferentes comunicaciones y la puesta en marcha de programas, con la misma base teórica, conforman el armazón de las directrices y acciones políticas por parte de la Unión Europea en esta última década.

²⁴ Corraliza (1998) define los barrios vulnerables como aquellos barrios en los que se hace especialmente urgente la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a combatir los procesos de degradación urbana y exclusión social.

²⁵ En este sentido, Renes (2000:262) afirma que el deterioro de la convivencia en los barrios marginales no es la causa de la segregación de sus habitantes, sino que, al contrario, la exclusión social de los ciudadanos es la responsable de la fragilidad urbana.

²⁶ Entendiendo el desfavorecimiento (“disadvantage”) como la carencia de recursos (materiales, culturales o sociales) que excluye a las personas de los modos de vida de la mayoría (Midgley et al., 2003).

Algunas otras terminologías asociadas son las de “barrios pobres” de Castells (1991:94), entendidos como “la configuración espacial de la desigualdad social, producto en si misma de la sociedad de clases, pero no el resultado directo de una determinación unidimensional por parte de una clase social”; o la de Hunter (1964) que entiende las “áreas degradadas” como lugares de concentración de las patologías urbanas inherentes a toda la ciudad.

barrios²⁷ se pueden concentrar y acumular una serie de factores negativos (Ministerio de Fomento, 2000; Conway & Konvitz, 2000:750; Langlois & Kitchen, 2001:120) como baja cualificación laboral, alta tasa de paro, vivienda degradada, desintegración social, etc., incluso en ocasiones una menor cuantía y calidad de los servicios públicos (Rodees et al., 2003:1399). Se refuerzan los procesos de exclusión social de sus habitantes, pero quedando relativamente invisibles para el resto de la ciudad, formando unidades diferenciadas de menor capacidad económica en un contexto de prosperidad y riqueza (Aparicio, 1998: 11-12).

Cada día se reconocen en mayor medida los perjuicios que para el conjunto de la ciudad provoca la existencia de áreas desfavorecidas donde se acumulan problemáticas diversas. Su presencia debilita el crecimiento de la ciudad y genera, a su vez, elevados costes económicos y sociales, incluyendo una pérdida substancial del potencial económico de la propia ciudad y el incremento de la injusticia social (Conway & Konvitz, 2000). La existencia de estos barrios carenciales se documenta en ciudades de todo el mundo²⁸. Un ejemplo de ello lo podemos ver en Wolman et al. (1994) donde, se advierte de que la existencia de áreas urbanas desfavorecidas representa uno de los más serios y complejos problemas para las ciudades norteamericanas. En ocasiones, también se ha tratado de dilucidar cual es el efecto que un área desfavorecida tiene sobre sus habitantes. Atkinson & Kintrea (2001) reflexionan sobre la cuestión de si la vida en un área desfavorecida implica el desfavorecimiento de sus habitantes y cómo contribuyen las características del área a la exclusión social. Se comparan barrios en las ciudades de Glasgow y Edimburgo y se llega a la conclusión de que “vivir en áreas geográficas con una mayor concentración de la pobreza puede crear problemas adicionales a los residentes”.

Por último, destacar que el estudio territorial del desfavorecimiento está poco desarrollado en España y, por tanto, debe recibir una mayor atención incorporando a los objetivos de lucha contra la desigualdad los de mejora de la eficiencia de los servicios públicos en una necesaria modernización del Estado del bienestar²⁹ (Arias, 1999:116).

En un reciente estudio de la OCDE, *Integrating Distressed Urban Areas* (1998), se puso de manifiesto la existencia de alrededor de un 10% de la población de 10 países viviendo en áreas urbanas desfavorecidas (20 millones de personas sobre un total de 185 millones).

²⁷ En relación a la definición y características del concepto de “barrio” han ido surgiendo en los últimos años diferentes aportaciones como las de Kearns & Parkinson (2001), Galster (2001) y Meegan & Mitchell (2001); Forrest & Kearns (2001) ven el barrio desde 3 perspectivas: como sociedad (amistad, lugar de vida cotidiana); como contexto (particularmente en su sentido negativo); como producto de mercado; por su parte, Buck (2001) indica cómo las características del barrio pueden condicionar la exclusión social de sus habitantes.

²⁸ No sólo en el medio urbano, sino también en el rural. En el artículo de Midgley et al. (2003) se muestra un repaso del desfavorecimiento y la exclusión en las áreas urbanas y rurales inglesas.

²⁹ En este sentido podemos añadir cómo el interés por los procesos de reestructuración ha sido mucho más limitado en las ciudades del Sur de Europa. En buena medida, ello ha venido precedido por el dominio del discurso angloamericano en los estudios sobre la ciudad en las últimas décadas (Pacione, 1998:359) y por las propias diferencias existentes entre ambos sistemas urbanos. Entre ellas, la mezcla de usos sociales en un mismo barrio tan característico de las ciudades mediterráneas, las diferentes pautas de distribución poblacional y de la actividad económica, las diferencias en los sistemas informales de producción y consumo o la incapacidad del planeamiento en la lógica del mercado son indicativos de ello (Pacione, 1998:361-362).

1.3.2. Factores indicativos de la exclusión social y del desfavorecimiento urbano

Hoy día se reconoce el importante papel que poseen las ciudades como principal generador de riqueza, pero cada vez más se manifiestan problemas derivados de los rápidos ajustes económicos, el desempleo, las condiciones medioambientales y la congestión del tráfico, sin olvidar la pobreza, las deficientes condiciones de alojamiento, la delincuencia y al toxicomanía. (UE, 1997:3). Una ciudad que debe ser entendida como una unidad socio-espacial (Rubio, 1992:67) conformada por un mosaico de zonas diferenciadas social, económica, étnicamente, etc. (Petsiméris, 1995:142).

Diferentes corrientes de pensamiento asumen como fundamental el papel de la lógica capitalista en todo el proceso de formación de áreas diferenciadas de la ciudad y en la formación de barrios desfavorecidos (Gleeson, 1997). Este argumento es compartido por un número importante de autores, fundamentalmente de la rama radical y económica de la Geografía moderna.

En el desfavorecimiento urbano y la exclusión social inciden una serie de mecanismos que condicionan su evolución. Para Aparicio (1998) son los siguientes:

- a) El aumento de la competencia entre ciudades, que privilegia la inversión en infraestructuras dejando de lado la aplicación de programas sociales.
- b) El supuesto desarrollo económico en las ciudades no genera empleo puesto que necesita mano de obra cualificada y los consiguientes programas de formación.
- c) La presencia de problemas en barrios rodeados de prosperidad se explica porque hay otras prioridades.

Además, el desfavorecimiento urbano posee unos efectos elocuentes en los que se hace visible: sociales, como la presencia de niños sin verdaderas perspectivas de futuro, el fracaso escolar, el aislamiento; físicos, como la falta de hogar o precariedad de la vivienda, el acceso limitado al transporte y a los servicios esenciales, incluidos los servicios de información y comunicación; económicos, como los altos niveles de endeudamiento; u otros, como el acceso limitado a la policía y a la justicia, la mala salud o la falta de derechos de ciudadanía (UE, 1998:11).

En líneas generales, la mayor parte de los autores parece estar de acuerdo en que la exclusión social y su manifestación física en barrios desfavorecidos se refleja en unos umbrales estadísticos inferiores al entorno. En los últimos tiempos se relaciona la exclusión social con dos aspectos: el nivel de renta o de ingresos de la población como indicador más válido de desfavorecimiento³⁰. El problema para detectarlo espacialmente es la falta de datos a niveles estadísticos suficientemente representativos en la mayor parte de los países desarrollados. A ello, tenemos que unir el que dicha variable no se encuentra recogida habitualmente en los cuestionarios censales, por lo que la referencia a ella debe obtenerse a través de organismos fiscales con los problemas que ello

³⁰ En el artículo de Fanning (2003) se detallan los cambios en la concentración espacial de los ingresos y la pobreza en 27 grandes áreas metropolitanas americanas durante el periodo 1970-1990. La conclusión final es que se observa una tendencia a la concentración de la pobreza en determinados suburbios frente a las localizaciones tradicionales en las áreas centrales de las ciudades.

conlleva³¹; como alternativa se suelen reconocer como los más válidos indicadores las elevadas tasas de desempleo y la incapacidad de acceder a una vivienda digna. Ambas carencias suponen los principales escollos que la población excluida encuentra. No son los únicos problemas pero sí los más importantes.

1.3.2.1. El desempleo como indicador y la vivienda como efecto relevante del desfavorecimiento urbano

En cuanto al desempleo³² urbano, en la propia Unión Europea se reconocen unas cifras superiores a las de ámbitos no urbanos (en 1995 la cifra de desempleo urbano en la UE rondaba el 12%, frente al 10 y el 9% de zonas rurales o semiurbanas). Si tenemos en cuenta que el 80% de la población europea vive en ciudades, la problemática adquiere dimensiones mucho mayores. La obtención de un nivel determinado de educación y el acceso al mercado de trabajo se han convertido en los principales factores de división de la población urbana. El desfavorecimiento y la exclusión social están relacionados en parte con la evolución del mercado de trabajo. Así, se van creando “losers” o colectivos de población que sufren diversas carencias como: bajos niveles de ocupación, inadecuada formación profesional para el mercado laboral, envejecimiento progresivo o dificultades por condiciones étnicas o familiares (Green, 1997).

Entre otras consecuencias generadas por el desempleo (autoestima, fragilidad de relaciones sociales, aumento de la precariedad laboral) se encuentra la generación de exclusión social a partir de la imposibilidad de participar en redes sociales más amplias que las de la proximidad social inmediata (Gabriela, 2002). Además es el elemento clave sobre el que se debe actuar para modificar la situación actual, “creando las oportunidades de trabajo en estos barrios y su inserción en el tejido económico local y facilitando la inserción de sus habitantes en el mercado laboral” (Aparicio, 1998:12). Por contra, las teorías neoliberales que afirman que el aumento del desempleo en una ciudad es un desequilibrio temporal que se va ajustando automáticamente. Choca con planteamientos de justicia social y además no valen para los segmentos desfavorecidos de la sociedad.

Frente a la exclusión del mercado de trabajo se plantean medidas alternativas. La “self-help” y la “mutual aid” constituyen un importante elemento de apoyo al empleo, especialmente en los barrios más desfavorecidos. Apoyo que además se ha ido incrementando en los últimos años al menos en algunas sociedades avanzadas (USA, Gran Bretaña y Francia por ejemplo). Un ejemplo de aplicación a un caso británico-barrio de Southampton.- y de medidas correctoras, tanto “bottom-up” como “top-down” puede verse en Williams & Windebank (2000).

McGregor & McConnachie (1995) examinan la exclusión del mercado laboral de la población de los barrios desfavorecidos, especialmente en el caso británico. Se

³¹ En la publicación de Ruiz-Castillo (1987) se abordó por primera vez en España el estudio de la pobreza y la desigualdad utilizando datos microeconómicos. En este sentido, la aportación más reciente es la revisión de la literatura sobre los conceptos, medidas y enfoques más relevantes a la hora de abordar el estudio de la distribución de la renta en España de Cantó et al. (2000).

³² Otro de los elementos que denotan la importancia que el desempleo tiene sobre la exclusión social en España se puede ver a través de la intervención de un organismo no gubernamental, Cáritas. Este organismo lleva 17 años desarrollando el *Programa de Paro y Conciencia Social* dirigido a indocumentados, parados de larga duración, mayores de 45 años, jóvenes que buscan su primer empleo, mujeres con cargas familiares y trabajadores temporales.

reconoce la relación entre barrios de vivienda pública de alquiler y altos niveles de desempleo así como la complementariedad de ambas políticas para reducir el fenómeno de la exclusión social y laboral de los afectados. A la vez, se pretende un enfoque multisectorial para solucionar este problema en dos sentidos: creando oportunidades de empleo en los barrios desfavorecidos o bien posibilitando el acceso a un más amplio mercado laboral para los residentes en barrios desfavorecidos. Este planteamiento se refleja en el artículo de Green (1997). Él acuña el término de “losers” refiriéndose a aquellos individuos que quedan fuera del mercado laboral por uno u otro motivo. Su localización en los barrios más marginales de la ciudad y las tendencias políticas hacia la erradicación de la exclusión social en el Reino Unido son otros de los temas tratados en el artículo.

También las políticas nacionales en materia de empleo³³ han podido condicionar la evolución de determinadas áreas de las ciudades. En los países con una política restringida el resultado ha sido el incremento de las tasas de desempleo, particularmente las de larga duración. En los países con menor rigidez en su mercado laboral se ha producido un declive del trabajo cualificado y un crecimiento de la inestabilidad y temporalidad. Todos estos procesos han afectado sobremanera a los ámbitos urbanos más “sensibles” por tratarse de espacios con unas situaciones de partida ya carenciales en materia de empleo y formación (Conway & Konvitz, 2000:754).

La segunda causa en importancia, con particular incidencia en la génesis y mantenimiento de las situaciones de exclusión social, es la disponibilidad de vivienda³⁴ (Porras, 1999; Pacione, 1998:363; Vilasagra, 1995:821; Rubio, 1992:68). Una necesidad que además es recogida en el artículo 47 de la Constitución Española (*Adopción de cuantas medidas sean precisas por parte del Estado para satisfacer las necesidades de alojamiento y promover las condiciones idóneas de una vivienda digna y adecuada*). Los intentos de satisfacer la demanda están marcados por la existencia de grupos como chabolistas, transeúntes, inmigrantes, etc., que genera un proceso de dualización y consecuentemente de desfavorecimiento y exclusión social³⁵.

Sería un error atribuir a la vivienda la condición de solución mágica para activar unos procesos de integración que suponen una trama compleja de factores a incorporar. La vivienda genera empleo tanto directa como indirectamente por lo que ha sido usado

³³ El efecto más notorio de políticas estatales de intervención lo podemos encontrar en las áreas industriales en declive. Evidentemente, no como único problema pero sí como elemento importante. En Gómez (1998) podemos encontrar un repaso a la evolución de dos ciudades que han sufrido diferentes procesos de reconversión industrial y de regeneración urbana: Glasgow y Bilbao.

³⁴ En el artículo de Cortés (2000:310) se demuestra que la vivienda es un factor de exclusión que actúa permanentemente sobre la realidad de la ciudad, “constituyéndose en un mecanismo propio del sistema de vivienda que está actuando como elemento regresivo en la mejora de la calidad de vida de nuestras ciudades”.

³⁵ La relación entre la exclusión social y la falta de vivienda digna fue objeto de debate en las Jornadas Técnicas sobre “Vivienda y Hábitat: Condicionantes de la Exclusión Social”, organizadas por la Dirección General de Acción Social, Menor y Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

A grandes rasgos, las principales conclusiones fueron las siguientes: la vivienda y la ciudad son factores de integración y exclusión social; la necesidad de reformar la legislación urbanística vigente; es necesaria la figura del promotor público de vivienda; la potenciación de la vivienda de integración social; eliminar determinadas actuaciones públicas en materia de realojo; necesidad de medidas de preparación y seguimiento social en los realojados; reconocer la importancia de la rehabilitación de los centros históricos; por último, es necesario establecer un impulso de los Planes de Barrio a través de una adecuada decisión política.

históricamente, en diversos países como instrumento de política coyuntural anticíclica (Tinaut, 1999:23). Ello ha llevado a una evolución en las políticas de intervención estatales, regionales y locales en vivienda con enfoques muy diversos. Este es el caso de los Planes de Vivienda en España, destinados a satisfacer una necesidad social, con una importante componente redistributiva a través de la erradicación de la marginación y segregación social en nuestro país.

El problema de la vivienda en España es un problema de acceso, no de construcción ni de salida al mercado (se calculan cifras de viviendas vacías que rondan el 16% del parque). Por lo tanto, el concepto vivienda se constituye en factor de exclusión por diferentes motivos: a) por las características económicas, sociales, físicas y mentales de las personas; b) por el tipo y carácter de la propia vivienda; c) por la localización de la vivienda. Este podría ser el caso de las grandes promociones de vivienda social francesas "*grand ensemble d'habitat social*", caracterizadas por la coincidencia en un mismo ámbito de población en dificultades (desempleados, jóvenes sin estudios, delincuentes, etc.), modos de gestión inadecuados y una forma urbana obsoleta. Todo ello llevó a la configuración de un espacio segregado respecto al resto de la ciudad, con numerosos problemas, en el cual han de aplicarse políticas integradoras capaces de acabar con esos aspectos diferenciadores respecto a los barrios cercanos (Béhar, 1995:6). Las soluciones al problema han venido generalmente de forma sectorial y puntual, incapaces de frenar el paulatino aumento de los precios acaecido en los últimos años, en el que los sectores más desfavorecidos han sido los más perjudicados, y por ende, han crecido las situaciones de exclusión residencial (Cortés, 1998). La dicotomía entre el mercado y la intervención pública, el papel en la exclusión social o el peso de la solidaridad familiar en el acceso han constituido los principales temas de debate en los últimos años.

La conclusión final podría ser que la política de vivienda es necesaria pero insuficiente para atender a los grupos vulnerables. Un ejemplo de ello lo constituyen los polígonos de vivienda pública para realojados con unos elevados niveles de paro y bajo nivel educativo. Se mantienen durante décadas como áreas urbanas problemáticas pero con una calidad de vivienda aceptable. Como reconoce Petsiméris (1995) para el caso de la capital londinense, es evidente que la gestión pública de la vivienda del Gran Londres durante los años 80 ha tenido consecuencias inmediatas en la producción y la distribución del espacio residencial, a la vez que ha provocado efectos claramente visibles sobre la división social del espacio intrametropolitano. Es indudable que el aumento de los precios de la vivienda muy por encima del poder adquisitivo de la población genera desigualdades sociales y tiene claras repercusiones en la exclusión de los ciudadanos. Se generan, pues, espacios de desigualdad en función de los precios de las viviendas. Los sectores de población más desfavorecidos, especialmente aquellos con menores niveles de renta, estarán abocados a residir en aquellos barrios con menores precios inmobiliarios. La propia dinámica del mercado condiciona este hecho y genera algunos de los denominados barrios desfavorecidos.

Pero no sólo las políticas de vivienda o el desempleo son los responsables del desfavorecimiento urbano. Martín Serrano (1993) muestra cómo la política inmigratoria aplicada en la actualidad en nuestro país tiene efectos perversos sobre la exclusión social, afectando a un colectivo muy sensible, los inmigrantes y generando en ellos

problemáticas de marginalidad y delincuencia asociadas³⁶. Así se entra en un círculo vicioso en el que los inmigrantes no tienen acceso al mercado de trabajo por su propia condición de ilegalidad. Ello provoca la existencia de áreas marginales en los que la delincuencia y la marginalidad son moneda corriente que a veces se contagia a áreas próximas de la ciudad. La imposibilidad de acceder a un puesto de trabajo deja a los inmigrantes en una dudosa posición, que en la mayor parte de los casos, acaba en una clara exclusión del sistema y en procesos difícilmente reversibles de marginación y violencia.

1.3.3. La identificación de las áreas desfavorecidas urbanas: de los factores a los criterios

El *Informe Español sobre Barrios Desfavorecidos*, elaborado en el seno del grupo de trabajo de la OCDE sobre asuntos urbanos "*urban affairs*" por la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria del Ministerio de Fomento reconoce que en los barrios desfavorecidos se acumulan diferentes factores, reconociendo de este modo el carácter multidimensional de los problemas urbanos³⁷ (Ministerio de Fomento, 2000):

- a) Factores de vulnerabilidad tales como el bajo nivel educativo, la formación profesional obsoleta, paro y empleo precarizado, escasos recursos económicos y prestaciones sociales.
- b) Viviendas inadecuadas.
- c) Familias desestructuradas y monoparentales.
- d) Concentración de población inmigrante.
- e) Degradación ambiental.

La dificultad del propio concepto del desfavorecimiento urbano también se manifiesta en los factores desencadenantes. Así, estos pueden ser diferentes en función del colectivo del que estemos hablando. Por ejemplo, la población inmigrante sufre diferentes circunstancias que le llevan a problemáticas tales como la propia ilegalidad, la inseguridad laboral, la insuficiencia económica que conlleva el trabajo en la economía sumergida y la proliferación de redes mafiosas, ausencia de ahorro propio, la falta de integración con el resto de la sociedad, el racismo, la discriminación social, la cultura de rechazo y la incapacidad de acceso al mercado de la vivienda, tanto de venta como de alquiler, constituyen los principales factores condicionantes de marginación para este colectivo (Lora-Tamayo, 1993:154-156).

Por otro lado, la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Europeo establece como factores que inciden en la vulnerabilidad: el bajo nivel educativo; la formación profesional obsoleta para el mercado laboral; el empleo precarizado o el paro; los escasos recursos económicos o la existencia de determinadas carencias en las viviendas, incluida la infravivienda. De la misma manera, la Comisión Europea, en sus propuestas de reglamentos al Tratado de Ámsterdam, definía como zonas urbanas con

³⁶ Capel (2002) realiza un repaso a las políticas de atención a las necesidades de los inmigrantes extranjeros en España.

³⁷ Podrían ser agrupados como factores físicos (distorsión de tejidos; deterioro; deficiencias ambientales), sociales (desequilibrio demográfico; movimientos de población; rechazo cultural; actividades marginales; baja cualificación educativa) y económicos (marginación de las actividades tradicionales; impacto de las políticas sectoriales; precarización de la comunidad).

dificultades aquellas que cumplan, al menos, un criterio de desfavorecimiento entre los siguientes: tasa de desempleo de larga duración superior a la media comunitaria; elevado nivel de pobreza, incluidas malas condiciones de vivienda; situación ambiental especialmente deteriorada; tasa de criminalidad elevada o bajo nivel de educación de la población.

Igualmente, la extinta Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, hablaba de factores de vulnerabilidad al referirse al desempleo, el desarraigo de sus habitantes, el exceso de migraciones, el alto porcentaje de población inmigrante, la competitividad entre ciudades, el escaso tejido asociativo o las intervenciones políticas de carácter sectorial. También se refiere a otro tipo de problemas, quizás menos llamativos pero igualmente importantes, como la falta de políticas adecuadas para esas áreas, de estudios previos capaces de precisar un diagnóstico adecuado, de cooperación entre las instituciones y los programas puestos en marcha, la insuficiente financiación y su mala gestión, la falta de diálogo entre las instituciones y los afectados, así como el entramado institucional, asistencial y social intermedio, la necesidad de acometer reformas en el modelo urbanístico y en el tipo de política de viviendas, la falta de análisis y descripción del fenómeno de exclusión social en nuestro país con la necesaria creación de un observatorio permanente u otras medidas como un Plan Nacional de Lucha contra la Exclusión Social, pero, sobre todo, reclamaba un cambio de mentalidad hacia una cultura de solidaridad, de concienciación de los problemas de determinados grupos de población, que afectan de una u otra manera a toda la ciudad.

Es inevitable pensar en la doble vertiente que los factores determinantes tienen sobre el desfavorecimiento urbano. Por un lado, los aspectos en los cuales se hace visible, desde la calidad y la disponibilidad de vivienda, pasando por los aspectos de calidad ambiental o del espacio público, de calidad de vida, de actividad económica, de cohesión social o de marginación hasta los niveles dotacionales del barrio. Por otro lado, los factores que pueden incidir sobre el desfavorecimiento como pueden ser las elevadas tasas de desempleo, la situación económica previa de la zona o su posición en el sistema productivo urbano. En general, se trata de todo un entramado complejo de situaciones, posibilidades y factores que condicionan el que un barrio sea o no considerado como desfavorecido. Cualquier decisión política, por pequeña que ésta sea, o cualquier cambio en los sistemas productivos o vivenciales de la ciudad pueden conllevar a la zona a la exclusión social. De ahí la importancia que los estudios sobre la existencia de áreas carenciales en la ciudad poseen como complemento esencial a las políticas de intervención sobre dichos ámbitos.

En apartados anteriores se han apuntado algunas ideas sobre la evolución del pensamiento geográfico en relación con los aspectos urbanos. A cada una de las aproximaciones conceptuales allí recogidas se asocian criterios delimitadores de las áreas desfavorecidas urbanas. Las numerosas teorías sobre la configuración de la ciudad y la distribución espacial de la población y de las actividades se basan en la existencia de áreas diferenciadas en la ciudad. Así, los criterios morfológicos llevan a la distribución en la ciudad en áreas homogéneas, clasificadas por sus características fisonómicas. Que posteriormente existan o no problemas sociales, económicos o urbanos en dichas áreas es ajeno al postulado inicial. Igualmente, la existencia de criterios funcionales condiciona la división del espacio urbano en áreas diferenciadas. El carácter de barrio desfavorecido puede presentarse tanto en áreas centrales,

caracterizadas por la presencia de numerosas actividades comerciales como en áreas periféricas de uso residencial.

Planteamientos posteriores han llevado a la controversia sobre la realidad de una ciudad dual³⁸. Con ello, se plantean diferentes problemas: primero, problemas de definición, de escala (hasta donde llega la ciudad dual, centro, periferia, etc.; segundo, de dinámicas (el concepto es dinámico o estático); tercero, el propio concepto. (Van Kempen, 1994:996). Generalmente se asocia a la reestructuración económica y el subsiguiente cambio en el mercado de trabajo (cambios en la estructura económica) la polarización social (cambios en la estratificación social) que acaba en la ciudad dual (cambios en la estructura socioespacial) (Simon, 1995).

A la hora de intervenir, hay que tener claro el objetivo y el área de intervención. Un área urbana vulnerable no es un barrio desfavorecido. La vulnerabilidad es la predisposición del área a entrar en crisis si no recibe las atenciones adecuadas, a partir de cuyo momento, las medidas para solucionar los problemas del barrio serán mucho más traumáticas tanto si se miden en términos sociales como mediante indicadores económicos (Ministerio de Fomento, 2000)³⁹.

La mayor parte de los planteamientos aquí expuestos hace referencia a los países desarrollados. En los menos avanzados, las problemáticas relacionadas con la existencia de barrios problemáticos se generaliza por las diferentes situaciones políticas y por unos antecedentes históricos con problemáticas similares. Las actuaciones en estos casos, por tanto, son extremadamente difíciles. Un repaso a la política social en países pobres puede verse en Scaparci (1998). En este trabajo se plantean las orientaciones teóricas y metodológicas sobre áreas desfavorecidas en un buen número de países tercermundistas. Se examinan los resultados y la evolución de los mismos llegando a la conclusión de que los avances han sido escasos y demasiado influenciados por los países más desarrollados. En el mismo sentido Figueroa (1991) relaciona la carencia de medios

³⁸ Sobre este concepto recomendamos la lectura de Castells, M. (1990) *The dual city: social theory and social trends*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

Valenzuela (1996:27) definía la ciudad dual cómo “aquella en la que se produce un crecimiento de las contradicciones y de los conflictos entre instituciones y los ciudadanos y donde el distanciamiento es cada vez mayor entre los polos sociales”.

³⁹ El citado informe se incardina en el trabajo *La desigualdad urbana en España*, citado en la bibliografía correspondiente, y a día de hoy supone el principal exponente y punto de referencia de los problemas de exclusión social y desigualdad en nuestro país. A partir de los datos procedentes del Censo de Población y Vivienda del año 1991 se elaboran tres trabajos, con el objetivo de analizar la segregación y su manifestación en barrios desfavorecidos. En las conclusiones se establecen tres tipologías de problemas en los citados barrios: físicos, tales como la distorsión de tejidos y/o tipologías, deterioro en las edificaciones o deterioro ambiental; sociales, caracterizados por unos enormes desequilibrios demográficos, movimientos de población importantes, rechazo cultural, introducción de actividades marginales o baja cualificación educativa; pero también problemas de índole económico, tales como marginación de las actividades tradicionales, un fuerte impacto negativo de las políticas sectoriales aplicadas o la precarización del sentimiento de comunidad.

También pone de manifiesto la existencia de otra problemática, donde los responsables técnicos y políticos del urbanismo eluden su intervención dando lugar a un sentimiento de abandono hacia el barrio desfavorecido, agravado a su vez por la lógica inmobiliaria que va en su contra. Pero también son barrios que han sufrido intervenciones públicas poco acertadas, con la creación de infraestructuras que aíslan el barrio o la concentración de vivienda y de grupos desfavorecidos en el mismo, provocando a su vez la desaparición de empresas y comercios locales y la aparición de un ambiente de economía informal, con dificultades de acceso al empleo y a la formación adecuada, donde la falta de participación por parte de la comunidad local acaba por desembocar en una situación de “barrio en crisis”.

instrumentales idóneos para intervenir sobre las problemáticas pendientes y el divorcio con los procesos socioeconómicos que interactúan en el territorio, los cuales en no pocas ocasiones acentúan la gravedad de estos conflictos sociales.

En el caso español los criterios delimitadores del desfavorecimiento muestran rasgos similares a los de otros países desarrollados. En el *Programa de Barrios de Actuación Preferente de Andalucía* se recogen como los principales problemas de estas áreas urbanas son: la pobreza económica (bajos e irregulares ingresos), problemas en las viviendas (mala gestión de las viviendas, hacinamiento), déficit de equipamientos, carencias educativas, rupturas familiares y sociales, pésimo urbanismo, rechazo social, pérdida de autoestima, soledad, actividades marginales, bajo nivel educativo, desempleo, medio ambiente urbano lamentable (Pérez, 1998:19-20).

En el caso de Madrid, la dicotomía social y económica entre los distritos del Sur (40% de la población de Madrid Municipio) y los del norte lleva muchos años ensanchándose. Se detectan en el conjunto de esos distritos del Sur y Sureste (San Blas, Vicalvaro, Vallecas Villa, Vallecas Puente, Villaverde, Usera, Carabanchel y Latina) los más bajos índices de empleo, las menores rentas, el más bajo índice de instrucción educativa, los más altos niveles de fracaso escolar, la percepción más baja de los servicios de salud, el mayor porcentaje de preceptores del IMI, el mayor número de demandantes de vivienda pública y el mayor número de chabolistas verticales (Cano, 1993).

Otra de las grandes cuestiones es establecer cuales son los grupos sociales directamente implicados con el desfavorecimiento en las ciudades. Los problemas urbanos que padecen determinados colectivos dependen de innumerables variables. Como norma general, entre los grupos más afectados por el desfavorecimiento cabe destacar: hogares con escasos recursos económicos; familias monoparentales⁴⁰ con madre cabeza de familia; ancianos, especialmente los hogares unipersonales, con una fuerte componente de mujeres mayores solas; inmigrantes con recursos escasos; jóvenes con precariedad laboral; desempleados de 40 a 65 años (parados de larga duración⁴¹); jóvenes que no consiguen su primer empleo⁴²; inmigrantes; enfermos crónicos y drogodependientes (Porrás, 1998:15; Arias, 1999:114).

En cualquier caso, los criterios delimitadores de los barrios desfavorecidos urbanos son variados. Cualquier referencia a la diferenciación del espacio urbano pasa necesariamente por la catalogación de las áreas. En función de cual sea el criterio los resultados responderán al mismo, pero lo más importante, es la percepción de la existencia de áreas diferenciadas en la ciudad. Ya hablemos de criterios morfológicos, bien funcionales o bien sociodemográficos, la realidad demuestra una mayor complejidad que la expuesta en las investigaciones. Igualmente, la presencia de población supone un elemento más en el armazón teórico y funcional de la ciudad. Sus

⁴⁰ Los hogares monoparentales constituyen uno de los perfiles de la exclusión socioeconómica cuya relevancia cuantitativa y cualitativa está aumentando desde principios de la década de los ochenta (Camacho & Trabada, 2000:218).

⁴¹ Este tipo de excluido laboral se corresponde con lo que en la bibliografía sociológica se denomina como "pobre vergonzante" por las reticencias a acudir a los Servicios Sociales en busca de apoyo económico (Camacho & Trabada, 2000).

⁴² Este aspecto podría ser discutible ya que entran en juego otra serie de factores como puede ser la solidaridad familiar y la capacidad económica que ésta pueda soportar hasta que se encuentre un primer empleo.

propias características de movilidad, de condiciones de vida, así como su presencia espacial en ámbitos determinados condiciona la existencia o no de los que hemos denominado como barrios desfavorecidos urbanos.

1.4. MÉTODOS E INSTRUMENTOS DE TRABAJO PARA EL ANÁLISIS DE LOS BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS

El principal escollo estriba en la forma de medir el grado de problematización presente en los barrios desfavorecidos urbanos. Tradicionalmente se plantea el uso de datos estadísticos procedentes del censo de población en casi todos los países. Las ventajas son, entre otras, la accesibilidad a los datos, la existencia de un amplio abanico de indicadores, la comparación entre los mismos, la recogida de datos de la mayor parte de la población total, etc. Por otra parte, los inconvenientes son: la periodicidad decenal y, en algunos casos, la ausencia de datos económicos (Wessel, 2000:1952; Kearns, 2000:1537). Otros problemas surgen a la hora de la aplicación de políticas remediales. El sentimiento de la población ante la pertenencia a un barrio marginal nunca se reconoce. Otras problemáticas surgen de los diferentes rangos administrativos de análisis. La propia división territorial de las ciudades en unidades administrativas muy distintas entre sí hace muy difícil la comparación de estudios. Sería necesario establecer una escala de análisis similar para lograr este objetivo. Algo que también subyace siempre en la utilización del censo es que se deja de lado la existencia de áreas marginales no cuantificables (poblados marginales, asentamientos irregulares, etc.).

A la hora de plantear las diferentes aportaciones metodológicas al estudio de la ciudad surge la dicotomía entre los planteamientos cuantitativos y cualitativos (Winchester, 1996). Si bien los geógrafos cuantitativos han exagerado esta división y han impuesto la primacía de sus contribuciones⁴³, no se puede negar que los geógrafos cualitativos también han censurado la cuantificación (Pedone, 2000). Se pueden definir los métodos cuantitativos “como el uso de técnicas, teoremas y pruebas matemáticas para comprender los sistemas geográficos” (Johnston, 2000:367). Existen fundamentalmente dos tipos de estudios cuantitativos: por un lado, aquellos que plantean el uso de métodos estadísticos, que se usan para generar y contrastar hipótesis utilizando datos empíricos; por otro, los modelos matemáticos puros, que se usan para derivar modelos formales partiendo de un conjunto de suposiciones iniciales abstractas.

Por su parte, los métodos cualitativos pueden ser definidos como “el conjunto de instrumentos desarrollados para cumplir el mandato epistemológico de las filosofías del significado” (Johnston, 2000:366). Van desde la observación pasiva y la reflexión personal, hasta la participación rutinaria y la intervención activa. El estudio cualitativo presenta las siguientes ventajas: a) se fundamenta en la óptica de la realidad construida por individuos interviniendo con sus mundos sociales; b) es un esfuerzo para entender situaciones únicas como parte de una situación particular y sus interacciones; c) la preocupación básica es entender el fenómeno bajo la perspectiva de los actores y no del investigador; d) usualmente envuelve investigación de campo; e) emplea estrategia

⁴³ Harvey (1969:348) afirmaba tener ciertas dudas sobre la utilización de técnicas de análisis factorial en Geografía, dado que “casi nunca tenemos una idea clara de la estructura que subyace ni a los atributos ni a los objetos”.

inductiva de investigación; y f) es ricamente descriptiva, pues enfoca procesos, sentidos y conocimientos (Hackim, 1987; Merrian, 1998).

En los últimos años, como plantea Philip (1998) ha resurgido el dilema en los estudios geográficos acerca de la utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos. El autor examina los teoremas tradicionales que llevan al error: primero, la asociación tradicional del positivismo con métodos cuantitativos y del humanismo y el postmodernismo con los métodos cualitativos ha estado presente en multitud de estudios. Ello ha decidido a un buen número de autores a decantarse por una u otra metodología; segundo, se asocia la cuantificación con el método deductivo y la cualificación con el inductivo, pero, en realidad, se usan ambos en el conocimiento⁴⁴; tercero, se asocia lo artificial con lo cuantitativo y lo natural con lo cualitativo, pero, en realidad se yuxtaponen ambas; en cuarto lugar, la asociación objetividad-subjetividad, con cuantitativo y cualitativo no responde a la realidad. No tiene nada que ver con el método utilizado. Por consiguiente, se puede ser objetivo con ambos métodos⁴⁵.

Por todo ello, Philip plantea la necesidad de una revisión de contenidos oponiéndose a que una determinada epistemología marque el método de estudio del investigador. En su artículo apuesta por un uso racional de los mismos, dependiendo del tema, del momento o de cualquier otro factor, para hacer uso de indicadores cuantitativos, cualitativos, o de ambos a la vez. Las ventajas consisten en disminuir el riesgo de generar hallazgos erróneos, en la propia posibilidad de combinación de ambos métodos (ejemplo: entrevistas cuantitativas) y en la posibilidad de permitir un margen más grande de temas tratados durante la investigación⁴⁶.

Queda mucho por avanzar en los aspectos cualitativos de la realidad urbana. A menudo barrios similares estadísticamente resultan ser muy diferentes por la acumulación bastante notoria en ellos de problemas no cuantificables (Coulton, 1998). Los datos son necesarios para la detección de los problemas y para plantear las escalas de intervención pero el tratamiento cualitativo también puede ser un elemento válido. Lo ideal es un planteamiento global que reúna ambos. Este es el objetivo que se pretende conseguir con esta investigación. El análisis cualitativo es fundamental para identificar los barrios desfavorecidos y la formulación de los diagnósticos con los afectados es indispensable si se quiere abordar actuaciones con visos de éxito (Ministerio de Fomento, 2000:4).

En cualquier caso, con este estudio se pretende dar algo más de luz al estudio de las áreas desfavorecidas urbanas, tanto conceptual como metodológicamente. Aún así, subsisten dudas relativas sobre el objetivo final de trabajos similares, que, intentaremos superar a pesar de opiniones como las siguientes:

⁴⁴ En este sentido, Knox (1982:78) plantea justo lo contrario: "factor analysis is used primarily as an inductive device with which to analyse the relationships between a wide range of social, economic, demographic and housing characteristics, with the objective of establishing what common patterns, if any, exist in the data. This is, of course, in direct contrast to social area analysis, where these relationship are predetermined by deductive theory".

⁴⁵ Como afirma Alguacil (2000), su trabajo "se ha guiado por la estrategia de buscar la complementación de lo objetivo (que siempre tiene una cierta carga de subjetividad) con lo subjetivo (que siempre tiene una determinada carga de objetividad)".

⁴⁶ Martínez (1997:12) llega a similares conclusiones abogando por la complementariedad de métodos y "la imposibilidad de establecer dicotomías exclusivas dentro de un proceso metódico en el que no tienen ningún sentido".

“En los estudios sobre las medidas de la desigualdad y la polarización urbana no existe una definición consistente de los términos, no hay un índice sencillo de medida de la desigualdad, ni de la polarización social ni de las diferencias en la estructura espacial. No hay tampoco un método único de identificación de la concentración geográfica de los individuos ni de los grupos...” (Bourne, 2000:3)

1.4.1. El enfoque cuantitativo como metodología dominante en los estudios de segregación urbana

Si algo ha caracterizado los estudios sobre la segregación urbana, tanto en el extranjero como en nuestro país, es el predominio del uso de las técnicas cuantitativas⁴⁷ en general, y del análisis factorial⁴⁸ en particular. La mayor parte de las aportaciones que aquí vamos a contemplar plantean el uso de técnicas estadísticas para la identificación de la estructura espacial de sus ciudades. A continuación vamos a sintetizar los diferentes trabajos recientes diferenciándolos en función de la zona geográfica de referencia entre estudios de origen angloamericano, europeo y español. Entre los primeros, Johnston et al. (2002) muestran la segregación residencial de grupos étnicos, a partir de un enfoque alternativo a los tradicionales índices, basado en el grado de mezcla social. Para ello utilizan el Censo de 1991 en 18 ciudades inglesas cruzando las nacionalidades con diferentes tipologías residenciales. El resultado es una segregación significativa de determinadas etnias.

Quizás el intento más novedoso y ambicioso lo podemos encontrar en la aportación de Langlois & Kitchen⁴⁹ (2001). En este artículo se pretende examinar y medir la estructura espacial y la intensidad del desfavorecimiento urbano en la ciudad de Montreal (Canadá). Se realiza a través del análisis factorial y del establecimiento de un índice de desfavorecimiento urbano (*urban deprivation*⁵⁰ *index-GDI*) válido para extrapolar el estudio y la medición de la pobreza y la segregación a las áreas urbanas de los Estados Unidos y de Europa o en otras ciudades con datos censales suficientes. A través del análisis de componentes principales con rotación Varimax de las 757 secciones censales (20 variables censales) que componen la ciudad se establece la clasificación del espacio urbano y se llega a la conclusión de que el desfavorecimiento no es patrimonio exclusivo de las áreas centrales. También está presente, y en mayor medida incluso, en los suburbios periféricos.

Similares resultados obtiene Bourne (2000) en la medición de la desigualdad y la polarización social en otra ciudad canadiense, Toronto. En esta ocasión, sólo se utiliza

⁴⁷ Un interesante repaso a los métodos cuantitativos se puede ver en Withers (2001).

⁴⁸ Una de las definiciones más completas es la de Morril (1990:42): “factor analysis is a simple and appropriate tool for uncovering fewer common patterns of variation within a set of inter-correlated variables”. De forma más simple, Harvey (1969) afirmaba que “en el análisis factorial se plantean como hipótesis varias dimensiones básicas subyacentes y se buscan en la matriz de datos” (o la matriz de correlaciones entre objetos o atributos).

⁴⁹ En este artículo se formulan diferentes aportaciones y estudios sobre la caracterización social de las ciudades canadienses.

⁵⁰ Forrest & Gordon planteaban en 1993 la existencia de dos tipos de “*deprivation*”. Una de carácter material calculada a través de un índice basado en hogares sin coche, sin servicios básicos, sin calefacción central y hogares con más de una persona por habitación. Y otra de carácter social calculada a través de un índice basado en el porcentaje de desempleados, de familias monoparentales, de desempleo juvenil y de pensionistas así como el número de hogares con cargas y enfermos de larga duración.

una única variable, los ingresos. El estudio se plantea a diferentes escalas: estatal, metropolitano, zonal y por secciones censales. Las conclusiones apuntan al aumento de los niveles de la desigualdad en los ingresos y de la diferenciación social y espacial. Incremento que además ha sido más obvio en ciertos distritos de la ciudad, así como la emergencia de una cierta concentración de la pobreza y de áreas de multiprivación, que necesitan de una adecuada atención política.

En este sentido, Kearns et al. (2000) proponen un índice de vulnerabilidad usando indicadores no censales para el total de la población escocesa. El nivel de estudio es de sectores postales (895 en total, con un tamaño de población medio de 5.730 habitantes). Se plantea el uso de 15 indicadores cualitativos censales (nueve de ellos, tales como el hacinamiento, la falta de servicios, el desempleo, la participación escolar, etc.) y seis no censales (perceptores de prestaciones, índice de nacimientos de bajo peso, fracaso escolar, etc.). La matriz de correlación y el análisis factorial posterior lleva a establecer seis índices finales (1 censal y 5 no censales) que demuestran los índices de vulnerabilidad. La posible aplicación de este estudio a escalas superiores supondría llegar a conocer más fielmente la realidad social de las áreas vulnerables y con ello, poder conseguirse una mejor acción política sobre las mismas.

Otro ejemplo de uso de análisis factorial de componentes principales, pero esta vez en una ciudad europea, Roma, lo podemos encontrar en el trabajo de Michael Pacione (1998). A través del análisis multivariante de 54 variables obtenidas del censo de población del año 1991 se establecen 9 factores y la agrupación en 7 grupos o áreas sociales de los 122 distritos urbanos de la ciudad de Roma. Pero también la segregación del espacio de la ciudad puede ser analizada comparando las mismas variables en dos ámbitos diferentes. El artículo de Rubio, Kristensen y Rojo⁵¹ sobre la integración socio-espacial en las áreas metropolitanas de Copenhague y Madrid es un ejemplo de ello. En primer lugar, establece el volumen de población que pertenece a 12 categorías socio-profesionales previas, analizando su distribución. Para después, comparar su distribución en relación con los precios por m² de la vivienda, y así obtener una clasificación del espacio de ambas ciudades.

En cuanto a los estudios sociales de otras ciudades europeas los planteamientos metodológicos cuantitativos siguen la línea marcada por sus colegas americanos. Así, Wessel (2000) plantea un índice de segregación social para la ciudad de Oslo basada en el análisis de las "township". Los datos no reflejan la dualización de la ciudad. Muestran una cierta estabilidad de los niveles de segregación, en algunos caso disminución, a pesar del incremento de las desigualdades económicas. A similares conclusiones llega Van Kempen (1994) en su estudio sobre tres grandes ciudades del Randstad holandés. A través de los ingresos familiares y de su distribución por diversas áreas ecológicas de la ciudad demuestra una cierta polarización social pero no la existencia de una ciudad dual. En esa misma línea, Ostendorf (2000) realiza un análisis estadístico comparativo de diferentes variables acerca de la configuración espacial de las diferentes formas de pobreza o exclusión social en los barrios de Ámsterdam.

Entre los exponentes del método cuantitativo encontramos el trabajo sobre el Gran Londres de Petsiméris (1995), que analiza la división étnica y social del espacio

⁵¹ Rubio, T.; Kristensen, G.; Rojo, T. (1992) "Socio-spatial integration and dynamics in the metropolitan areas of Madrid and Copenhagen", *Espacio, Tiempo y Forma, Geografía*, Tomo V, pp. 67-90.

metropolitano. Para ello, a través de un análisis cluster de datos procedentes del Censo de 1991, establece tres índices: el índice de segregación, que relaciona las diferentes etnias con el total de población; el índice de disimilaridad, que muestra las proporciones de etnias con respecto a las demás; y el cociente de localización, que establece la concentración de determinadas categorías profesionales. El análisis es llevado a cabo a nivel de barrio (33) y las conclusiones que se obtienen son las siguientes: son significativos procesos de despoblamiento y de suburbanización en determinados barrios, acompañados por un proceso de terciarización o de desindustrialización en otros. Igualmente, encontramos una fuerte polarización étnica y social en el espacio metropolitano del Gran Londres, explicada por la compleja interacción de variables étnicas, clases sociales, mercado de la vivienda y mercados laborales. Un año después, Goodwin (1996) plantea un estudio sobre la capital londinense cuyas conclusiones son totalmente opuestas al anterior. Demuestra, a partir de la comparación con otras ciudades británicas, como la polarización social en el caso de Londres no es tan acusada respecto a otras ciudades.

Por último, queríamos dejar constancia de un trabajo llevado a cabo en el año 1986 por Paul Knox, que aún sin ser excesivamente significativo, demuestra las tendencias de esa década y la posterior evolución planteada con anterioridad. Dicho estudio se centra en diferentes ciudades escocesas a partir de variables censales y del establecimiento de seis indicadores, para las regiones y “city districts”. Los resultados se plasman mediante el análisis cruzado de estadísticas (hogares) y número de desventajas respecto a los indicadores iniciales.

Dos características son destacables en el caso de los estudios cuantitativos españoles⁵²: primero, el escaso número de trabajos publicados en los últimos años (también extensible, como veremos, a los trabajos cualitativos); y segundo, el uso de técnicas estadísticas de análisis factorial⁵³ en todos los casos durante las décadas de los ochenta y noventa, referidos en su mayor parte, a la ciudad de Madrid. En este sentido destaca la aportación de Ocaña (1998) sobre el estudio de 10 ciudades andaluzas de más de 100.000 habitantes. En el mismo se plantea la elección de 12 variables censales, sociales, económicas y laborales a través de las cuales, y por medio del análisis factorial, categorizar la diferenciación social y la identificación de las áreas sociales urbanas.

⁵² Otros trabajos detectados son los siguientes:

Marrero, D. (1996) “El padrón municipal de habitantes como fuente para el estudio de la desigualdad social: Las Palmas de Gran Canaria en la década de los ochenta”, *Boletín “Millares Carlo”*, nº 15, pp. 75-92.

Buendía, J. (1996) “La desigualdad interregional en España: descripción y análisis”, *Ciudad y Territorio*, nº 109, pp. 491-500.

González, M^a. J. (1990) “Pautas de segregación social en el Municipio de León: un ensayo de aplicación del análisis de correspondencias”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 10, pp. 103-119.

Díaz, M.A. (1989) “Hacia un modelo de diferenciación residencial urbana en España: la aportación del análisis de áreas sociales y la economía factorial”, *Estudios Territoriales*, nº 31, pp. 115-133.

Jiménez, B. (1987) “Diferenciación residencial y áreas sociales de la ciudad”, *Documentación Social*, nº 67, pp. 219-229.

Ocaña, C. (1984-1985) “Sobre los factores de diferenciación de las áreas sociales”, *Paralelo 37. Revista de Estudios Geográficos*, nº 8-9, pp. 387-402.

⁵³ En este sentido destacan las aportaciones de Calvo & Lavia (1993), Bosque et al. (1992) y Santos (1991) sobre la aplicación de técnicas de análisis factorial y su aplicación en el campo geográfico.

Sin lugar a dudas ha sido la ciudad de Madrid⁵⁴ la que más estudios de segregación y de caracterización social ha acumulado durante las últimas décadas. En 1991 Julio Alguacil desagregaba el espacio social en función de la categoría de sus barrios y distritos. A partir de los datos procedentes del Padrón de Habitantes del año 1986, establecía variables de vulnerabilidad, tales como el nivel de instrucción de la población, la condición socio-profesional de la misma o el nivel de empleo. A partir de los datos obtenidos, establecía diferentes tipologías de barrios, sociedad polarizada, estratos altos, medios o bajos de población, tomando siempre como referencia la media del municipio de Madrid. De esta manera se podía reconocer la estructura social de un determinado barrio y su relación con el distrito y con el conjunto de la ciudad.

Pero también podemos encontrar referencias a la distribución espacial de determinados grupos de población vulnerable. Este es el caso del estudio sobre la población inmigrante en la ciudad de Madrid de Rodríguez, Yanci y Aguilera (1992). En el mismo, se realiza un análisis factorial a partir de 13 variables extraídas del Padrón de Habitantes del año 1986 y se divide a los distritos en 3 categorías sociales: alta, media y baja. La principal conclusión a la que llega el estudio es la existencia de una segregación social y espacial entre los inmigrantes que han llegado a Madrid en la década de los ochenta, que coincide a grandes rasgos, con la que se detecta en el espacio urbano. Los distritos del norte y del centro acogen a población inmigrante de carácter latinoamericano, europeo o asiático predominantemente, constituyendo grupos de población activa, con formación más o menos adecuada y con una buena cualificación profesional. Por su parte, los distritos del sur y de la periferia acogen a población africana mayoritariamente, que constituyen un importante grupo de población sin empleo, sin estudios y sin la requerida cualificación profesional. En la misma línea pero más recientes están las aportaciones de Alcolea (2000). Un ejemplo similar aparece en la aportación de López Jiménez (1992) sobre el análisis de la estructura social diferenciada de los ancianos en Madrid. Con datos procedentes del Padrón de Habitantes del año 1986, a escala de barrio y de distrito, y por medio del análisis factorial de componentes principales, llega a la conclusión de la diferenciación espacial del espacio urbano madrileño referido a la población anciana, tanto en el eje ficticio NW-SE como en la de centro-periferia.

⁵⁴ Entre las aportaciones a la diferenciación del espacio social madrileño durante la década de los ochenta se encuentran:

Lora-Tamayo, G.; Aparicio, F. (1991) "Delimitación de áreas sociales en el Barrio de la Concepción. Un ensayo de ecología factorial a escala microespacial", *Espacio, Tiempo y Forma. Geografía*, nº 4, pp. 189-216.

García, J. M^a. (1990) "Pobreza y desigualdad en la Comunidad Autónoma de Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 10, pp. 223-226.

Jiménez, B.C. (1988) "Estructura espacial de las pautas de diferenciación residencial en la ciudad de Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 8, pp. 139-151.

Jiménez, B.C. (1987) *Análisis geográfico y representación geográfica del mosaico social de Madrid*, Instituto Geográfico Nacional, Madrid.

Moreno, A. (1986) *La estructura urbana en la periferia de Madrid: Carabanchel*, Departamento de Geografía General de la Universidad Autónoma de Madrid.

Jiménez, B.C. (1984) "Aproximación metodológica al estudio de la diferenciación residencial urbana en Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 4, pp. 167-187.

Campo, A. del (1983) "Una aplicación de ecología factorial al estudio de pautas espaciales de segregación social en el municipio de Madrid", *Ciudad y Territorio*, vol. 3-4, nº 57-58, pp. 137-153.

Castells, M. (1981) *Crisis urbana y cambio social*, Editorial Siglo XXI, Madrid.

Boter, I.; Leal, J. (1979) "Equipamientos y segregación espacial en el área metropolitana de Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 2, pp. 39-49.

Las aportaciones más recientes son las de Moreno et al. (1999) que analizan espacialmente diferentes variables (población, estructura por edades y hogares, status social e inmigración) para el conjunto de los sectores urbanos del municipio de Madrid a partir del Padrón de Habitantes de 1996; la de Romero (2000) acerca de las transformaciones económicas y funcionales sobre la estructura social y urbana del distrito de Tetuán y la de Arias (2000) mediante el análisis de la distribución del Índice de Desigualdad Urbana (IDU) del Municipio de Madrid. La investigación parte del informe de la desigualdad urbana en España y muestra una clara división entre “un noroeste favorecido (almendra central) y un sudeste desfavorecido” (Puente y Villa de Vallecas, San Blas, Villaverde, etc.). Además, el artículo muestra cómo la desigualdad se manifiesta en una serie de tipologías: zonas carenciales persistentes como Lavapiés; áreas de parcelación periférica y autoconstrucción muy antiguas (Tetuán y Puente de Vallecas); antiguos núcleos absorbidos por la ciudad (Fuencarral); promociones de vivienda pública, especialmente las de realojo; por último, poblados marginales.

1.4.2. La gran olvidada en los estudios de segregación urbana, la metodología cualitativa

A lo largo de este apartado vamos a presentar las aportaciones realizadas a los estudios que se caracterizan por el uso de metodologías cualitativas⁵⁵ en combinación casi siempre con las cuantitativas. Como ya comentamos con anterioridad, el rasgo principal en el análisis de la ciudad es la escasez de aportaciones en este sentido⁵⁶. Paradójicamente, existe una relación entre los estudios cualitativos y la escala a la que son realizados. Casi siempre se realizan a escala nacional como ocurre en el trabajo de Parkes et al. (2002) sobre el Reino Unido. De cualquier modo, es necesario un replanteamiento de actitudes puesto que los resultados que aquí se han presentado demuestran una clara superposición de resultados al aplicar metodologías similares. Por el contrario, como demostrarán las líneas siguientes, los planteamientos cualitativos abren una infinidad de caminos y consiguen resultados bastante más alentadores y extrapolables que con los cuantitativos. De la misma manera que en el apartado anterior, vamos a comenzar la exposición por las aportaciones extranjeras para finalizar con el único caso español de combinación de técnicas analizado.

El principal escollo de cualquier investigación social radica en la elección de los indicadores socioeconómicos adecuados. Este hecho se complica aún más cuando hablamos de técnicas cualitativas. Parkes et al. (2002) plantean un modelo de regresión de satisfacción residencial⁵⁷ explotando los datos de la Encuesta de Vivienda Inglesa de 1997-1998 (20.000 encuestas), basándose en que “los factores sociodemográficos son mucho menos importantes que la percepción residencial para predecir la insatisfacción

⁵⁵ En las siguientes publicaciones se pueden encontrar diferentes estados de la cuestión (“state of play”) referidos a los métodos cualitativos en la geografía humana, principalmente en la escuela anglosajona: Robinson (1998); Pedone (2000); Crang (2002 y 2003). Otras aportaciones desde la geografía social francesa y alemana son, por ejemplo, las de Herin (1982) y Ruppert & Schaffer (1979).

⁵⁶ Un repaso a los trabajos de geógrafos que han utilizado métodos cualitativos en sus investigaciones durante el periodo 1984-1995 se puede ver en Baxter & Eyles (1997). En el mismo se propone una revisión del enfoque cualitativo tratando de establecer el “rigor” en dichos estudios, tanto a nivel conceptual como metodológico. Los conceptos claves para su evaluación son los de credibilidad, transferibilidad, fiabilidad y confirmabilidad.

⁵⁷ Una de las aportaciones clásicas en materia de satisfacción residencial es la de Bentham (1983). El artículo combina metodologías para evaluar el grado de satisfacción de la población local con su lugar de residencia en las áreas metropolitanas inglesas.

residencial". El estudio utiliza variables diversas como el nivel de ruido, la cohesión social o la criminalidad obtenidas por medio de las encuestas.

Similares planteamientos comparten Berman & Phillips (2000) al apostar por la combinación de indicadores objetivos (cuantitativos) y subjetivos (cualitativos) en la investigación sobre un ámbito de aplicación de políticas correctoras en la ciudad escocesa de Paisley. Se establecen cuatro elementos de calidad social: seguridad socio-económica; inclusión-exclusión social; cohesión y participación social. En cada uno de ellos aborda temas fundamentales e indicadores sociales de cada uno. A pesar de todo, el estudio reconoce las dificultades metodológicas que suponen el uso de indicadores tan variados. Algo parecido se puede encontrar en el trabajo de Wolman et al. (1994) donde se combinan indicadores descriptivos obtenidos a través de encuestas (cambios en la población y el empleo) e indicadores funcionales (cambios en variables como desempleo, renta, pobreza y delincuencia). Se plantea un índice de "*distress*" urbana para diferentes ciudades británicas compuesto por 5 indicadores: tasa de desempleo del año 1980; "*poverty rate*" del año 1980 (personas); ingresos medios por hogar en el año 1980; porcentaje de cambio en ingresos per cápita durante el periodo 1970-1980; y porcentaje de cambio poblacional en los años 1970-1980. El estudio demuestra cómo los diferentes programas de intervención no habían supuesto el aumento del bienestar económico de los residentes, incluso, en algunos casos, la situación era peor a la finalización del mismo que en otros casos de barrios desfavorecidos sin intervención.

En el ámbito español, es el informe elaborado por el Ministerio de Fomento para la OCDE sobre la desigualdad urbana en España el máximo referente sobre las áreas urbanas desfavorecidas en nuestro país. La metodología seguida es de dos tipos: información estadística (cuantitativa) elaborada a partir del Censo de Población y Vivienda del año 1991, con un nivel de desagregación a sección censal y el análisis urbanístico y de formas de crecimiento de los ámbitos delimitados (cualitativa). Para el primer tipo de información, la OCDE estableció unas variables de estudio que homogeneizaran los resultados obtenidos en los diferentes países. Estos son: unos niveles de paro superiores en un 50% a la media nacional y niveles de renta de la población. Ésta última sería sustituida en el caso español, dada la falta de disponibilidad de datos, por la existencia de carencias de servicios y equipamientos básicos en las viviendas (dos veces la media nacional) y una proporción de población analfabeta o sin estudios igualmente superior al 50% de la media. Todo ello aplicado a ciudades de más de 100.000 habitantes (adaptado al modelo español para ciudades de entre 20 y más de 50.000 habitantes), con una escala de barrio de entre 5 y 10.000 habitantes (adaptado a barrios entre 3.500 y 15.000 habitantes).

El análisis estadístico se ve acompañado por otro de carácter urbanístico, en el que se integran la delimitación de las unidades cartográficas de análisis, la realización de entrevistas con administraciones municipales con el objetivo de corroborar cifras, el estudio de las formas de crecimiento de las unidades delimitadas y se establece una ficha urbanística de cada barrio. El estudio culmina con el establecimiento de cuatro grandes áreas de desfavorecimiento, agrupadas como sigue: cascos históricos; áreas urbanas centrales; promociones de vivienda y áreas urbanas periféricas.

El resultado se concreta en tres grandes informes: el primero, dirigido al estudio de las secciones censales desfavorecidas para los municipios de más de 20.000 habitantes. Las conclusiones fueron las siguientes: una fuerte concentración espacial de

la desigualdad, mayor cuanto más pequeña es la ciudad; la presencia de factores acumulados y la variabilidad en función de filtros regionales o nacionales; en segundo lugar, y quizás el más significativo, el estudio para las secciones censales en municipios de más de 50.000 habitantes. Ambos estudios, se elaboran a partir de la información estadística y el análisis urbanístico. Las conclusiones fueron las siguientes: se detectaron 374 barrios desfavorecidos de entre 3.500 y 20.000 habitantes (7% de la población nacional); la presencia de desigualdades territoriales y múltiples; el origen histórico de las mismas y, su catalogación por cuatro grandes formas de crecimiento: cascos históricos; áreas urbano-centrales; promociones de vivienda; áreas urbano-periféricas; por último, un tercer informe, donde se elaboran índices de desigualdad urbana a partir de las variables iniciales. En ellos se refleja que más del 15% de la población se localiza en secciones desfavorecidas. Aunque las diferencias regionales son importantes, existe un mayor grado de desfavorecimiento en las grandes ciudades. Todo ello, viene a reflejar un alto grado de presencia de la desigualdad que tiene su concreción en los barrios desfavorecidos. De ahí, la necesidad de establecer una política de barrios en nuestro país.

Por último, Julio Alguacil (2000) realiza una investigación cualitativa sobre 18 barrios de la zona sur de Madrid, correspondientes a tres distritos (Usera, Villaverde y Puente de Vallecas), a partir del análisis de la estructura urbana de la periferia social y urbana de Madrid y de las nuevas iniciativas de gestión ciudadanas.

1.5. TIPOLOGÍAS DE BARRIOS DESFAVORECIDOS

Es importante recalcar el hecho de que no todos los barrios urbanos desfavorecidos presentan la misma problemática (Conway & Konvitz, 2000:765). Igualmente, no todas las áreas centrales ni todos los barrios periféricos son áreas desfavorecidas (Mc Gregor & McConnachie, 1995:1588). La especificidad de los problemas es una de las características de los barrios desfavorecidos⁵⁸. Por ello, en la dimensión territorial del desfavorecimiento también se han constatado diversas tipologías de barrios desfavorecidos y de desigualdad urbana (Renes, 2000:265). Los cascos históricos adolecen en mayor o menor medida de similares problemas. De igual forma que las áreas pericentrales y otros territorios urbanos presentan similares características, en este caso, negativas.

En los últimos años se reconoce como más representativas de áreas urbanas con dificultades a los cascos históricos, ya que constituyen el caldo de cultivo idóneo para la presencia de una forma más de “chabolismo vertical”. La abundante oferta de vivienda antigua, generalmente en mal estado, de reducidas dimensiones, sin servicios, fruto de una ocupación en superficie y altura de parcelas pequeñas y estrechas edificadas de forma intensiva, favorece la especulación (Lora-Tamayo, 1993:162). Ello provoca la ocupación de las mismas por parte de los colectivos más desfavorecidos, generalmente

⁵⁸ Andersen (2002) incluso lleva el debate a diferenciar entre “pockets of poverty” (concentraciones espaciales de personas pobres y excluidas) y “excluded places” (perpetuación de los cambios sociales, culturales, económicos y físicas, cuyo incremento provoca el que estas áreas se separen del resto de la ciudad).

inmigrantes, junto a los habitantes tradicionales⁵⁹. Se generan así espacios de exclusión caracterizados por el hacinamiento, la falta de servicios mínimos y, por ende, problemas de salubridad. Todos ellos, inconvenientes de difícil solución con las actuales políticas de vivienda.

La regeneración urbana de los cascos históricos tiene una mayor tradición en países europeos como Francia o Gran Bretaña que en España. La evolución en los modos de intervención ha ido variando a lo largo del tiempo desde la política de ayuda económica al carácter comercial de las zonas hasta el actual modelo de actuación rehabilitadora de carácter integral. Desde el comienzo, dos dudas han surgido al respecto: una referente al beneficio de los habitantes con el cambio; otra idea circula sobre la base de una expulsión de población hacia áreas más lejanas y la ocupación de ésta por actividades comerciales y económicas o por el fenómeno de la gentrificación.

El debate sobre si la regeneración urbana ha beneficiado a la población local tiene bastantes documentos de discusión en los últimos años. Como ejemplo, Cameron & Doling, en un artículo del año 1994, demostraron cómo en dos ciudades inglesas, Birmingham y Newcastle, la reestructuración económica de los cascos históricos no había provocado el desplazamiento de la población ni la gentrificación, pero tampoco había supuesto beneficios económicos y oportunidades laborales. En cuanto a las zonas próximas de estos cascos, tampoco sufrieron los procesos antes mencionados pero quedaron fuera del nuevo mercado laboral y de las oportunidades de empleo. Todo ello en base a un programa de aplicación sobre dichos ámbitos denominado "*City Challenge*". Lo que es indudable es que la regeneración de los centros históricos en particular, y de la ciudad en general, posee importantes beneficios sobre la propia ciudad, el incremento de las posibilidades de empleo y de su base económica, la condición fiscal y el aumento del bienestar de sus residentes (Wolman et al., 1994).

Otra de las unidades territoriales reconocidas como especialmente vulnerables a la presencia de barrios desfavorecidos son los barrios periféricos⁶⁰ de crecimiento espontáneo o de viviendas de iniciativa pública o privada como una de las zonas más afectadas por situaciones asociadas a la exclusión social. En las periferias urbanas pueden coexistir diferentes elementos inconexos como áreas industriales de instalaciones obsoletas con parques tecnológicos y tramas residenciales marginales con operaciones inmobiliarias de alto nivel, junto a nuevos centros comerciales, grandes equipamientos y espacios vacíos (Valenzuela, 1996:26).

Los problemas típicos de las barriadas periféricas pueden ser divididos en cuatro grandes grupos (Hall, 1997:874-876): físicos (deficiencias en las viviendas; vandalismo; etc.); sociales (concentración de marginación; problemas sanitarios; actividades marginales; falta de cohesión social; dependencia de ingresos; etc.); servicios (áreas dormitorio; falta de espacios e infraestructuras; falta de comunicación por transporte

⁵⁹ Como apuntaba Víctor Fernández Salinas en el Primer Congreso de Centros Históricos de España celebrado en Madrid en octubre de 2001, la población tradicional de los cascos históricos españoles "es un grupo social cuyas características les incluyen entre los individuos excluidos de la ciudad, bien por motivos demográficos (envejecimiento), económicos (rentas bajas) o sociales (bajo nivel formativo o escasa capacidad de organización)".

⁶⁰ La cuestión de las periferias urbanas, término asociado a "banlieue", "rural-urban fringe" o, en ocasiones, "suburbio", ha sido tratada ampliamente por Valenzuela (1996). En ocasiones también se hace referencia mediante la acepción "periferias sociales", refiriéndose a "barrios ocupados por grupos desfavorecidos que quedan bloqueados en el espacio social" (Arias, 2000).

público, etc.); económicos (falta de base económica local; desempleo, especialmente de larga duración; etc.). Además, confluyen en ellas factores internos como la baja demanda, el tamaño desproporcionado y las deficiencias constructivas que pueden provocar el decline del área, junto a factores externos como la “*housing allocation*” (intervención pública, impacto de la gentrificación) y económicos (bajo crecimiento económico, la pérdida de empleo local, reestructuración económica). Estas carencias son habituales en países europeos pero no están presentes en todos los barrios periféricos ni con la misma intensidad.

También existen otro tipo de áreas urbanas con problemas relacionados con la exclusión social. Son los barrios de ciudad consolidada, generalmente asociados a arrabales del siglo pasado y a zonas desarrolladas mediante ensanches planificados, que adolecen de problemáticas diversas (antigüedad de las viviendas, elevadas tasas de paro y falta de estudios de la población). Por último, destacaremos la existencia de elevados niveles de problematicidad en las promociones públicas de vivienda. Fenómeno que además es compartido por un buen número de países europeos y americanos. La principal característica radica en el hecho de una deficiente situación sociolaboral frente a un entorno residencial más o menos adecuado en la mayoría de los casos. Las políticas públicas sectoriales han jugado un enorme papel en la configuración de estas unidades urbanas como barrios desfavorecidos.

En capítulos posteriores de esta investigación desarrollaremos otra división territorial de los barrios desfavorecidos urbanos en España, distinguiendo las unidades anteriores y algunas otras detectadas del análisis de las intervenciones políticas sobre dichos ámbitos.

1.6. CONCLUSIONES

A lo largo de las últimas décadas hemos asistido a la evolución conceptual del desfavorecimiento urbano y al aumento de relevancia de los problemas urbanos frente a la problemática ambiental que ha cedido parte de su protagonismo al desfavorecimiento, social y/o económico. En ambos casos, el punto de partida es la presencia en la ciudad de lo que se denominó como pobreza. A partir de ahí, se aprecia un proceso evolutivo que, de momento, ha culminado en el reconocimiento de diferentes procesos de exclusión social y de caracterización de ámbitos urbanos, cuando menos, diferentes denominados barrios o áreas desfavorecidas.

El análisis de la ciudad ha tenido tradicionalmente numerosos enfoques además del geográfico. La Economía, la Sociología, la Antropología y, más recientemente la Psicología han planteado numerosas teorías sobre la dimensión social de la ciudad, buena parte de ellas impulsadas por la Escuela de Chicago. El componente distintivo básico entre éstas y la Geografía lo encontramos en la vertiente espacial. En un primer momento de evolución el pensamiento geográfico se caracterizó por su reducida aportación a la comprensión de los fenómenos urbanos, pero después se convirtió en una de las ciencias sociales más prolíficas en este sentido.

En cuanto a las aportaciones geográficas y sus metodologías habría que destacar la escasez de estudios existentes sobre la cuantificación, y especialmente de la

cualificación, de los problemas urbanos y de su manifestación espacial. Esta cuestión, que ya se planteaba en el Informe Español sobre Barrios Desfavorecidos, se puede hacer extensible a la gran mayoría de países. Como hemos podido ver, únicamente encontramos estudios puntuales, de ciudades concretas, donde a través del manejo de diferentes variables, se establece una clasificación socio-espacial del ámbito estudiado.

Se hace necesario quizás una vuelta a la ciudad tradicional, “marcada por una multiculturalidad de sus barrios, por la mezcla de usos y tipologías, cercanas al ciudadano, y no la ciudad segregada y dispersa dominante en la actualidad, con elevadas distancias, con una nefasta accesibilidad a los lugares centrales” (Arias, 1999:2) y con unos procesos de exclusión y de problematicidad cada vez más marcados.

Es evidente que los problemas de las ciudades, y en especial los de los barrios o zonas más desfavorecidas donde se aprecian más fuertemente los fenómenos de exclusión social, no consisten únicamente en aspectos espaciales o urbanísticos y que sus problemas no pueden resolverse totalmente desde las políticas de suelo, pero también lo es que estas políticas pueden jugar un papel muy importante en el tratamiento de dichos problemas y fenómenos, siendo así que están muchas veces en el origen de los mismos. La existencia, por ejemplo, de una adecuada distribución de equipamientos, servicios e infraestructuras y de un medio ambiente urbano de calidad es un factor decisivo de integración y de justicia distributiva mientras que su ausencia, por el contrario, puede ser un factor detonante de problematicidad y caldo de cultivo para la violencia y la delincuencia.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 1

- ALCOLEA, M.A. (2000) "Análisis espacial y medioambiental de la inmigración en el municipio de Madrid", *Observatorio Medioambiental*, nº 3, pp. 53-75.
- ALGUACIL, J. (2000) *Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Editorial Siglo XXI, Madrid.
- ANDERSEN, H. (2002) "Can deprived housing areas be revitalised? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe", *Urban Studies*, vol. 39, nº 4, pp. 767-790.
- APARICIO, A.C. (1998) "Nota introductoria", (en) *Seminario Política de Ciudades y Unión Europea, 3ª Jornada: Exclusión Social*, Madrid, Marzo.
- ARIAS, F. (1999) "Ciudad y Transporte ante un desarrollo más sostenible y solidario", (en) *Jornada del Grupo Parlamentario Socialista*, Madrid, Febrero.
- ARIAS, F. (1999) "Los barrios desfavorecidos en España", *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, nº 76, pp. 109-119.
- ARIAS, F. (2000) "Las periferias sociales: los barrios desfavorecidos en las ciudades españolas", *Documentación Social*, nº 119, pp. 275-294.
- ATKINSON, R. (2000) "Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge", *Urban Studies*, Vol. 37, nº 5-6, pp. 1037-1055.
- ATKINSON, R. & KINTREA, K. (2001) "Disentangling area affects: evidence from deprived and non-deprived neighbourhoods", *Urban Studies*, vol. 38, nº 12, pp. 2277-2298.
- BAILLY, A. (1996) "Une approche conceptuelle et géographique. Comprendre l'exclusion", *Economie et Humanisme*, nº 338, pp. 15-17.
- BAXTER, J. & EYLES, J. (1997) "Evaluating qualitative research in social geography; establishing rigour in interview analysis", *Transactions of the Institute of British Geographers*, nº 22, pp. 505-525.
- BÉHAR, D. (1995) "Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nº 68-69, pp. 6-13.
- BENTHAM, C. (1983) "Urban problems and public dissatisfaction in the metropolitan areas of England", *Regional Studies*, vol. 17, nº 5, pp. 339-346.
- BERMAN, Y. & PHILLIPS, D. (2000) "Indicators of social quality and social exclusion at national and community level", *Social Indicators Research*, nº 50, pp. 329-350.

BOSQUE, J.; MORENO, A.; RODRÍGUEZ, V.; SANTOS, J.M. (1992) "La geografía cuantitativa en España", (en) *Congreso de la Unión Geográfica Internacional*, Washington, pp. 295-302.

BOTER, I. & LEAL, J. (1979) "Equipamientos y segregación espacial en el área metropolitana de Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 2, pp. 39-49.

BOURNE, L. (2000) "The changing dimensions of inequality and social polarization in Canadian cities: the Toronto example", (in) *IGU Commission on Urban Development and Urban Life*, Seoul, August.

BUCK, N. (2001) "Identifying neighbourhood effects on social exclusion", *Urban Studies*, vol. 38, nº 12, pp. 2251-2275.

BUENDÍA, J. (1996) "La desigualdad interregional en España: descripción y análisis", *Ciudad y Territorio*, nº 109, pp. 491-500.

BURGUESS, E. (1925) "El crecimiento de la ciudad: introducción a un proyecto de investigación", (en) THEODORSON, G. (Ed.) *Estudios de Ecología Humana*, Labor, Barcelona, pp. 69-81.

CALVO, F. & LAVIA, C. (1993) "El método selectivo factorial en el análisis de tipologías urbanas", *Estudios de Deusto*, vol. 41, nº 1, pp. 99-121.

CAMACHO, J. & TRABADA, E. (2000) "La infraclase urbana: algunos perfiles de la exclusión social", *Documentación Social*, nº 119, pp. 213-238.

CAMERON, C. & DOLING, J. (1994) "Housing Neighbourhoods and Urban Regeneration", *Urban Studies*, vol. 31, nº 7, pp. 1211-1223.

CANO, V. (1993) "La carne en el asador", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 17-21.

CANTÓ, O.; DEL RÍO, O.; GRADÍN, C. (2000) "La situación de los estudios sobre la desigualdad y pobreza en España", (en) BAZAGA, I.; RAMOS, J.; TAMAYO, M. [Coords.] *Pobreza y desigualdad en España: enfoques, fuentes y acción pública*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

CAPEL, H. (2002) "Las políticas de atención a las necesidades de los inmigrantes extranjeros de escasos recursos", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias*, nº 117. [www.ub.es/geocrit/sn/sn-117.htm]

CASTELLS, M. (1981) *Crisis urbana y cambio social*, Editorial Siglo XXI, Madrid.

CASTELLS, M. (1990) *The dual city: social theory and social trends*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

CASTELLS, M. (1991) "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales", *Alfoz*, nº 80, pp. 89-103.

CHABOT, G. (1931) *Les zones d'influence d'une ville*, Publications of the American Economic Association, Baltimore.

COMISIÓN EUROPEA (1997) *Hacia una política urbana para la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión COM(97) 197, final 06.05.97. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (1998) *Marco de actuación para un desarrollo sostenible*. Comunicación de la Comisión COM(98)605 final, final 28.10.98. Bruselas.

CONWAY, M. & KONVITZ, J. (2000) "Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas", *Urban Studies*, vol. 37, nº 4, pp. 749-774.

CORTÉS, L. (1998) "La solidaridad familiar en el acceso a la vivienda: el caso español", (en) *Seminario Internacional sobre Vivienda. Los retos de la vivienda ante la integración europea*, Madrid, Diciembre.

CORTÉS, L. (2000) "La vivienda como factor de exclusión", *Documentación Social*, nº 119, pp. 295-312.

CORRALIZA, J.A. (1998) "Vida urbana y experiencia social. Discusión sobre la calidad de los espacios urbanos", (en) *Seminario sobre barrios vulnerables: los barrios desfavorecidos en España. Problemas y actuaciones*, Madrid, Junio.

COULTON, C. (1998) "Comprehensive approaches to distressed neighbourhoods in the United States: restoring communities within the context of the metropolis", (in) *OECD and EFILWC Conference on Partnerships, Participation, Investment and Innovation: Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas*, Dublin, June.

CRANG, M. (2002) "Qualitative methods: the new orthodoxy?", *Progress in Human Geography*, vol. 26, pp. 647-655.

CRANG, M. (2003) "Qualitative methods: touchy, feely, look-see?", *Progress in Human Geography*, vol. 27, nº 4, pp. 494-504.

DEL CAMPO, A. (1983) "Una aplicación de ecología factorial al estudio de pautas espaciales de segregación social en el municipio de Madrid", *Ciudad y Territorio*, vol. 3-4, nº 57-58, pp. 137-153.

DÍAZ, M.A. (1989) "Hacia un modelo de diferenciación residencial urbana en España: la aportación del análisis de áreas sociales y la economía factorial", *Estudios Territoriales*, nº 31, pp. 115-133.

DOWNS, R. (1970) "Geographic space reception: past approaches and future prospects", (in) BARD, C. [Ed.] *Progress in Geography*.

ENGELS, F. (1845) *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Akal, Madrid, 1976.

ESTÉBANEZ, J. (1988) "Los espacios urbanos", (en) PUYOL, R. [et al.] *Geografía Humana*, Cátedra, Madrid.

- FANNING, J. (2003) "The changing spatial concentration of income and poverty among suburbs of large US metropolitan areas", *Urban Studies*, vol. 40, nº 3, pp. 481-503.
- FIGUEROA, J. (1991) "Conflicto social, territorio y planeamiento", *Ciudad y Territorio*, nº 86-87, pp. 29-47.
- FORREST, R. & GORDON, D. (1993) *People and Places: a 1991 Census Atlas of England*, School of Advanced Urban Studies, Bristol.
- FORREST, R. & KEARNS, A. (2001) "Social cohesion, social capital and the neighbourhood", *Urban Studies*, vol. 38, nº 12, pp. 2125-2143.
- GABRIELA, M^a. (2002) "Las consecuencias sociales de la desocupación en Argentina. El desempleo y sus múltiples modos de exclusión", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias*, nº 119. [www.ub.es/geocrit/sn/sn-119-36.htm]
- GALSTER, G. (2001) "On the nature of neighbourhood", *Urban Studies*, vol. 38, nº 12, pp. 2111-2124.
- GARCÍA, J. M^a. (1990) "Pobreza y desigualdad en la Comunidad Autónoma de Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 10, pp. 223-226.
- GLEESON, B. (1997) "Community care and disability: the limits to justice", *Progress in Human Geography*, vol. 21, nº 2, pp. 199-224.
- GÓMEZ, J. (1989) "Evolución y análisis de las aportaciones de Geografía Urbana a los estudios urbanos", *Ciudad y Territorio*, nº 81-82, pp. 87-92.
- GÓMEZ, M^a. (1998) "Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, nº 1, pp. 106-121.
- GONZÁLEZ, M^a. J. (1990) "Pautas de segregación social en el Municipio de León: un ensayo de aplicación del análisis de correspondencias", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 10, pp. 103-119.
- GOODWIN, M. (1996) "Governing the Spaces of Difference: Regulation and Globalisation in London", *Urban Studies*, vol. 33, nº 8, pp. 1395-1406.
- GOULD, P. & WITH, R. (1974) *Mental maps*, Penguin Books.
- GRUPO ADUAR (2000) *Diccionario de Geografía Urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- GREEN, A.E. (1997) "Exclusion, unemployment and non-employment", en *Regional Studies. Journal of the Regional Studies Association*, vol. 31, nº 5, pp. 505-520.
- HAIG, R. (1927) *Regional survey of New York and its environs major economics factors in metropolitan growth and arrangement*, New York.

- HACKIM, C. (1987) *Research design: strategies and choices in the design of social research*, Unwin Hyman, London.
- HALL, P. (1997) "Regeneration Policies for Peripheral Housing Estates: Inward-and Outward-looking Approaches", *Urban Studies*, vol. 34, nº 5-6, pp. 873-890.
- HARRIS, C. & ULLMAN, E. (1945) "The nature of cities", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, CCXLII, pp. 7-17.
- HARVEY, D. (1969) *Explanations in Geography*, Edward Arnold, London.
- HARVEY, D. (1973) *Social justice and the city*, Arnold Ed., Londres.
- HARVEY, D. (1977) *Urbanismo y desigualdad social*, Editorial Siglo XXI, Madrid.
- HASTINGS, A. (2000) "Unravelling the Process of "Partnership" in Urban Regeneration Policy", *Urban Studies*, vol. 33, nº 2, pp. 253-268.
- HERIN, R. (1982) "Herencias y perspectivas en la geografía social francesa", *Geocrítica*, nº 41, pp. 3-38.
- HERNÁNDEZ, A. (1997) *Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos. Catálogo de áreas vulnerables españolas*, Cuadernos de investigación urbanísticas, Departamento de Publicaciones de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- HERNÁNDEZ, A. (2000) "Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad", *Documentación social*, nº 119, pp. 79-93.
- HOYT, H. (1939) *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*, US Federal Housing Administration, Washington DC.
- HUNTER, D. (1964) *The slums. Challenge and response*, The Free Press, New York.
- IHLANFELDT, K. & SCAFIDI, B. (2002) "The neighbourhood contact hypothesis: evidence from the multicity study of urban inequality", *Urban Studies*, vol. 39, nº 4, pp. 619-641.
- IMRIE, R. & THOMAS, H. (1995) "Urban policy and the Politics of Urban Regeneration", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, nº 4, pp. 479-494.
- JIMÉNEZ, B.C. (1984) "Aproximación metodológica al estudio de la diferenciación residencial urbana en Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 4, pp. 167-187.
- JIMÉNEZ, B.C. (1987) *Análisis geográfico y representación geográfica del mosaico social de Madrid*, Instituto Geográfico Nacional, Madrid.
- JIMÉNEZ, B. (1987) "Diferenciación residencial y áreas sociales de la ciudad", *Documentación Social*, nº 67, pp. 219-229.

- JOHNSTON, R.J. [et al.] (2000) *Diccionario Akal de Geografía Humana*, Editorial Akal, S.A., Madrid.
- JOHNSTON, R.; FORREST, J.; POULSEN, M. (2002) "Are there enclaves/ghettos in English cities? *Urban Studies*, vol. 39, nº 4, pp. 591-618.
- KEARNS, A.; GIBB, K.; MACKAY, D. (2000) "Area Deprivation in Scotland: A New Assessment", *Urban Studies*, vol. 37, nº 9, pp. 1535-1559.
- KEARNS, A. & PARKINSON, M. (2001) "The significance of neighbourhood", *Urban Studies*, vol. 38, nº 12, pp. 2103-2110.
- KEMPEN, E. T. VAN (1994) "The Dual City and the Poor: Social Polarisation, Social Segregation and Life Chances", *Urban Studies*, vol. 31, nº 7, pp. 995-1015.
- KNOX, P. (1982) *Urban Social Geography: an introduction*, Longman Group Limited, New York.
- KNOX, P. (1986) "Disadvantaged households and service provisions in the inner city", (in) HEINRITZ, G. & LICHTENBERGER, E. (Eds.) *The take-off of suburbia and the crisis of the central city*. Stuttgart, Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, pp. 253-265.
- KNOX, P. (1995) *Urban Social Geography*, Longman Scientific & Technical, Harlow.
- LANGLOIS, A. & KITCHEN, P. (2001) "Identifying and Measuring Dimensions of Urban Deprivation in Montreal: An Analysis of the 1996 Census Data", *Urban Studies*, vol. 38, nº 1, pp. 119-139.
- LEAL, J. (1995) "Un nuevo urbanismo para una sociedad en transformación", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. III, nº 103, pp. 53-61.
- LEVITAS, R. (1999) "Defining and measuring social exclusion", *Radical Statistics*, nº 71, pp. 10-27.
- LEWIS, O. (1966) "The culture of poverty", *Scientific American*, vol. 215, nº 4, pp. 19-25.
- LONGORIA, F. (1994) "La relación entre entorno y comportamiento", *Urbanismo COAM*, nº 22, pp. 12-21.
- LÓPEZ, J.J. (1992) "La división en áreas sociales de la población anciana en el municipio y en la localidad de Madrid: Análisis factorial comparativo", *Estudios Territoriales*, nº 40, pp. 105-119.
- LORA-TAMAYO, G. & APARICIO, F. (1991) "Delimitación de áreas sociales en el Barrio de la Concepción. Un ensayo de ecología factorial a escala microespacial", *Espacio, Tiempo y Forma. Geografía*, nº 4, pp. 189-216.
- LORA-TAMAYO, G. (1993) "Inmigrantes extranjeros y vivienda marginal en Madrid", *Espacio, Tiempo y Forma. Geografía*, UNED, vol. S6, nº 6, pp. 153-167.

LYNCH, K. (1960) *The image of the city*, MIT Press, Cambridge.

LLÉS LAZO, C. (1989) “Los estudios sobre pobreza y exclusión social en la España de los 80: una visión sintética”, *Documentación Social*, nº 76, pp. 173-188.

MASSEY, D. (1996) “The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty-first century”, *Demography*, vol. 33, nº 4, pp. 395-412.

McGREGOR, A. & McCONNACHIE, M. (1995) “Social Exclusión, Urban Regeneration and Economic Reintegration”, *Urban Studies*, vol. 32, nº 10, pp. 1587-1600.

MARTÍN-RODA, E.V. (1997) “Madrid: ¿ciudad global o ciudad internacionalizada?: Las IDE en la Autonomía madrileña”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 17, pp. 209-221.

MARTÍNEZ, U. (1997) *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Editorial Trotta, Madrid.

MARRERO, D. (1996) “El padrón municipal de habitantes como fuente para el estudio de la desigualdad social: Las Palmas de Gran Canaria en la década de los ochenta”, *Boletín “Millares Carlo”*, nº 15, pp. 75-92.

MERRIAN, S (1998) *Qualitative research and case study applications in education*, Jossey-Bass, San Francisco.

MIDGLEY, J.; HODGE, I.; MONK, S. (2003) “Patterns and concentrations of disadvantage in England: a rural-urban perspective”, *Urban Studies*, vol. 40, nº 8, pp. 1427-1454.

MILL, J.S. (1848) *Principles of political economy*.

MINISTERIO DE FOMENTO (2000) *La desigualdad urbana en España*, Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997) *Jornadas técnicas “Vivienda y hábitat: condicionantes de la exclusión social”*, celebradas en Madrid los días 25 y 26 de noviembre de 1997, Materiales de trabajo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1998) *Seminario sobre barrios vulnerables: los barrios desfavorecidos en España. Problemas y actuaciones*, celebrado en Madrid durante los meses de abril a junio de 1998, Materiales de trabajo.

MOHAN, J. (2000) “Geographies of welfare and social exclusion”, *Progress in Human Geography*, vol. 24, nº 2, pp. 291-300.

MOHAN, J. (2002) “Geographies of welfare and social exclusion: dimensions, consequences and methods”, *Progress in Human Geography*, vol. 26, nº 1, pp. 65-75.

- MORENO, A. (1986) *La estructura urbana en la periferia de Madrid: Carabanchel*, Departamento de Geografía General de la Universidad Autónoma de Madrid.
- MORENO, A. [et al.] (1999) *Población y espacio en la Comunidad de Madrid. Análisis y aplicaciones a nivel microgeográfico. Informe monográfico del Tomo 4 de la Estadística de Población de la Comunidad de Madrid. 1996*, Consejería de Hacienda, Madrid.
- MORRIL, R. (1990) "Regional demographic structure of the United States", *Professional Geographer*, nº 42, pp. 38-53.
- OCAÑA, C. (1984-1985) "Sobre los factores de diferenciación de las áreas sociales", *Paralelo 37. Revista de Estudios Geográficos*, nº 8-9, pp. 387-402.
- OCAÑA, C. (1997) "El método histórico en Geografía y el análisis social del espacio urbano", *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, nº 19 (Tomo 1), pp. 251-262.
- OCAÑA, C. (1998) *Áreas sociales urbanas. Observaciones sobre las ciudades andaluzas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, Málaga.
- OCDE (1998) *Integrating Distressed Urban Areas*, OCDE, París.
- OSTENDORF, W. (2000) "Poverty in three dimensions: the social ecology of poverty in Amsterdam", (in) *IGU Commission on Urban Development and Urban Life*, Seoul, August.
- PACIONE, M. (1998) "The social geography of Rome", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 89, nº 4, pp. 359-370.
- PARK, R.; BURGUESS, E.; McKENZIE, R. [Eds.] (1925) *The city*, The University of Chicago Press.
- PARKES, A.; KEARNS, A.; ATKINSON, R. (2002) "What makes people dissatisfied with their neighbourhoods?", *Urban Studies*, vol. 39, nº 13, pp. 2413-2438.
- PEACH, C. (1996) "Does Britain have ghettos?", *Transactions of the Institute of British Geographers*, nº 21, pp. 216-235.
- PEDONE, C. (2000) "El trabajo de campo y los métodos cualitativos. Necesidad de nuevas reflexiones desde las geografías latinoamericanas", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias*, nº 57.
- PÉREZ, E. (1998) "Intervención integral en barrios de actuación preferente en Andalucía", (en) *Seminario Política de Ciudades y Unión Europea, 3ª Jornada: Exclusión Social*, Madrid, Marzo.
- PETSIMÉRIS, P. (1995) "Une méthode pour l'analyse de la division ethnique et sociale de l'espace intra-métropolitain du Grand Londres", *L'Espace géographique*, nº 2, pp. 139-153.

PHILIP, L.J. (1998) "Combining quantitative and qualitative approaches to social research in human geography—an impossible mixture?", *Environment and Planning A*, vol. 30, nº 2, pp. 261-276.

PORRAS, M. (1998) "Políticas públicas de lucha contra la exclusión social", (en) *Seminario Política de Ciudades y Unión Europea, 3ª Jornada: Exclusión Social*, Madrid, Marzo.

PORRAS, M. (1999) "El acceso a la vivienda como condicionante de la exclusión social", *Hoja Informativa Comité Habitat II*, junio 1999, Secretaría General de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, Ministerio de Fomento, Madrid.

RATZEL, F. (1891) *Antropogeographie*, Stuttgart.

RENES, V. (2000) "Dimensión territorial de la pobreza e intervención social", *Documentación Social*, nº 119, pp. 261-294.

RHODES, J.; TYLER, P.; BRENNAN, A. (2003) "New developments in area-based initiatives in England: the experience of the Single Regeneration Budget", *Urban Studies*, vol. 40, nº 8, pp. 1399-1426.

ROBINSON, T. (1996) "Inner-city Innovator: The Non-profit Community Development Corporation", *Urban Studies*, vol. 33, nº 9, pp. 1647-1670.

ROBINSON, G.M. (1998) *Methods and techniques in Human Geography*, John Wiley & Sons Ltd., New York.

RODRÍGUEZ, V.; GONZÁLEZ, P.; AGUILERA, Mª J. (1992) "Los inmigrantes extranjeros en el espacio social madrileño", *Espacio, Tiempo y Forma, Geografía*, Tomo V, pp. 91-106.

ROMERO, C. (2000) *Transformaciones económico-funcionales en el distrito de Tetuán: efectos sobre su estructura social y urbana*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.

RUBIO, T.; KRISTENSEN, G.; ROJO, T. (1992) "Socio-spatial integration and dynamics in the metropolitan areas of Madrid and Copenhagen", *Espacio, Tiempo y Forma, Geografía*, Tomo V, pp. 67-90.

RUIZ-CASTILLO, J. (1987) *La medición de la pobreza y la desigualdad en España 1980-1981*, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.

RUPPERT, K. & SCHAFFER, F. (1979) "La polémica de la geografía social en Alemania: sobre la concepción de la geografía social", *Geocrítica*, nº 23, 28 p.

SANTOS, J.M. (1991) "La técnica factorial y su aplicación en el campo geográfico", *Espacio, Tiempo y Forma. Geografía*, nº 4, pp. 13-78.

SANTOS, J.M. (1992) "El desarrollo de la Geografía Urbana en la evolución del pensamiento geográfico contemporáneo", *Espacio, Tiempo y Forma, Geografía*, Tomo V, pp. 9-40.

SARRACENO, C. (1997) "The importance of the concept of social exclusion", (in) BECK, VAN DER MAESEN & WALKER, A. (Eds.) *The Social Quality of Europe*. La Haya, Kluwer Law International, pp. 157-164.

SCARPACI, J. (1998) "Urban social policy in poor countries: theoretical and methodological directions", *Urban Geography*, Bellwether Publishing Ltd, vol. 19 nº 3, pp. 262-282.

SMAILES, A. (1955) *The geography of towns*, Hutchinson, London.

SERVICIO DE EXCLUSIÓN SOCIAL (1998) *Jornadas Técnicas sobre Vivienda y Hábitat: condicionantes de la exclusión social*, Servicio de Documentación y Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

SHEVSKY, E.; BELL, W. (1955) *Social area analysis*, Stanford University Press.

SIMON, P. (1995) "La politique de la ville contra la ségrégation", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, nº 68-69, pp. 26-33.

TEZANOS, J. [Ed.] (1999) *Tendencias en desigualdad y exclusión social. Tercer foro sobre tendencias sociales*, Editorial Sistema, Madrid.

TINAUT, J.J. (1999) "La vivienda como factor de integración social: políticas estatales", *Hoja Informativa Comité Habitat II*, junio 1999, Secretaría General de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, Ministerio de Fomento, Madrid.

TORRECILLA, E. (1999) "Desarrollo social y económico para luchar contra la exclusión", *Revista Electrónica La Factoría*, <http://www.aquibaix.com>

TOWNSEND, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Harmondsworth.

TOWNSEND, P. (1987) "Deprivation", *Journal of Social Policy*, nº 16, pp. 125-146.

VALENZUELA, M.; LAGO, M^a. J.; VÁZQUEZ, C. (1992) "Dinámicas recientes del espacio residencial madrileño", *Urbanismo COAM*, nº 16, pp. 14-26.

VALENZUELA, M. (1996) "Bienestar-malestar en las periferias urbanas", (en) LÓPEZ TRIGAL, L. (Dir.) *Ciudad y alfoz. Centro y periferia urbana*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de León, pp. 25-42.

VILASAGRA, J. (1995) "Segregación social urbana: introducción a un proyecto de investigación", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 15, pp. 817-830.

VILASAGRA, J. (2000) "Los debates sobre pobreza urbana y segregación social en Estados Unidos", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias*, nº 76. [www.ub.es/geocrit/sn-76.htm]

WALLACE, M. (2001) "A new approach to neighbourhood renewal in England", *Urban Studies*, vol. 38, nº 12, pp. 2163-2166.

WESSEL, T. (2000) "Social Polarisation and Socioeconomic Segregation in a Welfare State: The Case of Oslo", *Urban Studies*, vol. 37, nº 11, pp. 1947-1967.

WILLIAMS, C. & WINDEBANK, J. (2000) "Self-help and Mutual Aid in Deprived Urban Neighbourhoods: some lessons from Southampton", *Urban Studies*, vol. 37, nº 1, pp. 127-147.

WINCHESTER, H. (1996) "Ethical issues in interviewing as a research method in Human Geography", *Australian Geographer*, vol. 2, nº 1, pp. 117-131.

WITHERS, S. (2001) "Quantitative methods: advancement in ecological inference", *Progress in Human Geography*, vol. 25, nº 1, pp. 87-96.

WOLMAN, H. [et al.] (1994) "Evaluating the Success of Urban Success Stories", *Urban Studies*, vol. 31, nº 6, pp. 835-850.

2. LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN SOBRE ÁREAS O BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS EN ESPAÑA. SOLUCIONES A PROBLEMAS COMPLEJOS

Introducción

En las últimas décadas, las decisiones políticas han empezado a enfocarse sobre los ámbitos y los grupos más desfavorecidos¹ que, poco a poco, se habían ido concentrando en las ciudades, dando lugar a la aparición de nuevos términos, tales como “áreas-problema”, “barrios problemáticos”, “*quartier fragiles*”, “barrios en crisis²”, “barrios vulnerables” o “barrios desfavorecidos”; en la actualidad la cuestión social del desfavorecimiento empieza a cobrar importancia frente a la tradicional preocupación por el medio ambiente físico. El cambio fundamental, a nuestro modo de ver, se produce a nivel conceptual. La pobreza deja de verse como una situación meramente económica y comienza a ser asociada con problemas más profundos, de falta de acceso a los servicios, de vivienda, de entorno construido, de marginación, etc.

Es fundamentalmente la década de los 90³ la que marca profundos cambios de intervención y de transformación de las ciudades en los países desarrollados⁴. Los cambios comienzan a aparecer en los principios que rigen el Programa Comunitario para la Integración Económica y Social de los Grupos menos favorecidos “Pobreza 3”, desarrollado en el periodo 1989-1994. Cobran importancia conceptos tales como “participación”, “asociación” y “multidimensionalidad” y situaciones como la transnacionalización de los problemas, el reconocimiento de la existencia de grupos desfavorecidos y la presencia de grupos de apoyo entre la población (Comisión Europea, 1995). La respuesta europea no se hizo esperar. Las desigualdades aumentaban y ello suponía poner en riesgo la propia construcción de una Europa unida⁵. La imposibilidad, por diferentes motivos, de emprender un nuevo programa contra la pobreza, fue el origen de las denominadas Iniciativas Comunitarias. Se trata de un conjunto de programas, de carácter sectorial, dirigidos a la resolución de determinados problemas sociales. Entre ellos son de destacar: *Integra* (destinada a grupos socialmente excluidos); *Empleo* (destinado a grupos de población con dificultades a la hora de entrar o mantener su empleo); *Adapt* (promover la adaptación de trabajadores a las nuevas

¹ En este sentido el año 1996 fue declarado como Año Internacional de Erradicación de la Pobreza.

² En Europa se creó en 1989 la *Red de Barrios en Crisis* a sugerencia de la Delegación Interministerial de la Ciudad, responsable en Francia de los programas Banlieue 86 y 89 y el Programa Urban. La finalidad era facilitar los intercambios y la cooperación entre las ciudades de la red. Los resultados obtenidos han sido básicamente la creación de una asociación de las ciudades participantes y la prestación de servicios a ciertos barrios (Valenzuela, 1996:32).

³ La aportación de los geógrafos a los cambios políticos y de formas de gobierno durante la década de los 90 en diferentes países continentales puede verse en Hoggart (1995). En la misma línea, Wolman et al. (1994) publican una evaluación de las medidas públicas desarrolladas con éxito (“*urban success stories*”) en los Estados Unidos durante los años 1980 y 1990, tratando de verificar si es real la transformación de las áreas con dificultades económicas (“*distressed urban areas*”) en determinadas ciudades norteamericanas. Los resultados demuestran que las condiciones sociales de los residentes son igual de malas en casi todos los casos, o incluso peores que las iniciales.

⁴ Una exposición sobre la política social urbana desarrollada en países pobres, tanto en planteamientos teóricos como metodológicos, puede encontrarse en Scaparci (1998).

⁵ El fortalecimiento de la cohesión económica y social constituye el primero de los objetivos de la Unión Europea, según consta en el Artículo B de las Disposiciones Comunes del Tratado de Maastricht.

condiciones), etc. y especialmente *Urban* (iniciativa de regeneración de ciudades y barrios en crisis); surgen para intentar paliar las diferentes problemáticas existentes en ámbitos europeos claramente desfavorecidos.

Paulatinamente se asumen las consecuencias generadas por el sistema capitalista vigente en las sociedades modernas⁶. La supuesta diversidad social de las ciudades, caracterizada por diferentes procesos como el aumento de la competitividad entre ciudades, la poderosa atracción de las mismas para las actividades económicas, la paulatina descentralización estatal o el complejo y continuo proceso de globalización económica generan diferentes consecuencias espaciales (Atkinson, 2000). Se acepta el hecho de que la exclusión social ha conducido a la segregación física de determinados grupos sociales hacia los barrios peor equipados, extendiéndose progresivamente desde las ciudades del norte de Europa a las más meridionales. Cada vez está más desarrollada la opinión de que la segregación territorial no sólo constituye un problema en términos de empleo, educación y mala calidad de vida, sino que además, los comportamientos asociales que de ella se derivan resultan perjudiciales para el interés y el atractivo económico de la ciudad (Comisión Europea, 1997).

En la misma línea, diferentes aportaciones reconocen la emergente espacialización de la exclusión social y del desfavorecimiento urbano (Madanipour, 1998) y, en buena medida, “la existencia de una ciudad dividida, de una ciudad de interacción social, de espacios definitivamente diferenciados que ha dado lugar a esos espacios de exclusión” (McDowell, 1999). Las consecuencias que de este hecho se derivan son varias: primero, las que afectan de una u otra manera a la propia ciudad. La presencia de áreas urbanas desfavorecidas debilita a la ciudad y genera costes económicos y sociales, incluyendo la pérdida del potencial crecimiento económico (Conway & Konvitz, 2000); la segregación espacial y social, derivada del proceso de reestructuración económica y la propia dinámica urbana, que sufren las ciudades en la actualidad, han llegado a ser difícilmente compatibles con los principios de justicia social y con la imagen, seguridad y calidad de vida urbana necesarias para la promoción exterior de la ciudad (Townsend, 1991); segundo, aquellas que de una u otra manera tienen su reflejo sobre la población. Vivir en un barrio o área desfavorecida crea barreras adicionales para los residentes que buscan empleo y el ejercicio de derechos básicos de cualquier ciudadano. Ven así debilitadas sus posibilidades de futuro individuales e inmediatas (Coulton, 1998); por último, las consecuencias que afectan el propio desarrollo de nuevas formas espaciales en la ciudad (lugares de ocio, lugares de consumo, de vivienda, etc.).

Se pueden hacer diferentes críticas a los planteamientos anteriores sobre la concentración espacial de la exclusión social. Primero, el carácter personal que la exclusión posee y, por ende, su posible movilidad de un ámbito a otro. Además, entre la pobreza extrema y la “normalidad” pueden existir niveles intermedios en los que cualquier fenómeno adverso, pérdida de empleo por ejemplo, llevan al individuo a caer en la exclusión social. Fenómenos que en ocasiones pueden venir motivados por cambios a escala estatal como por ejemplo, políticas económicas, de vivienda, etc.

⁶ Alguacil (2000:17) pone sobre la mesa el concepto de externalidades sociales para referirse a “aquellos efectos o consecuencias sociales perversas que no son mensurables desde los parámetros de la rentabilidad económica que impone el modelo económico (como por ejemplo los múltiples efectos del desempleo)”.

(Green, 1997). La intervención de políticas “preventivas” juega aquí un papel determinante frente a las tradicionales “curativas” sobre los barrios desfavorecidos.

Paso a paso, y una vez asumida la espacialización de los problemas urbanos, la Unión Europea plantea un paradigma que ha modificado las siguientes políticas surgidas a partir de ese momento. Supone un paso adelante para hacer más efectivas las políticas previstas en el Tratado de Ámsterdam haciéndolas “más sensibles a lo urbano” y velando porque faciliten un desarrollo urbano integral (Comisión Europea, 1998). Los objetivos de las políticas europeas son los siguientes: la búsqueda de la prosperidad económica y del empleo en los ámbitos metropolitanos; el fomento de la igualdad, la integración social y la regeneración de zonas urbanas; la protección y mejora del medio ambiente urbano y la contribución a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana. A partir de ahora, estos planteamientos regirán las políticas, tanto comunitarias como estatales, regionales y locales.

En España el proceso de intervención⁷ ha ido evolucionando desde la aplicación de políticas sectoriales, dirigidas en buena medida a afrontar determinados problemas concretos, hasta la aplicación de los planteamientos integrales antes expuestos en casi todas las actuaciones. A nadie escapa la importancia que la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea tuvo sobre multitud de aspectos. Las formas de intervenir sobre las áreas urbanas en particular fue uno más de ellos⁸. Aún así, las ciudades españolas presentaban unos rasgos característicos que dificultaban la acción pública. Quizás el más notorio sea el elevado porcentaje de población desempleada y que, en buena medida, obstaculiza cualquier otro intento de intervención hacia la rehabilitación social y económica de la población de los barrios desfavorecidos. A ello tenemos que sumar la presencia notoria hasta ahora de intervenciones de carácter sectorial por parte de la administración estatal. Sirvan como ejemplo las políticas de realojo de vivienda para los numerosos contingentes de población rural que llegaban a las ciudades durante los años 50 y 60. En muchas ocasiones, estas políticas y sus consecuencias llegan hasta hoy día en forma de área desfavorecida. El sistema de tenencia de la vivienda⁹, distinto al de la mayoría de los países europeos y dominado casi exclusivamente por la propiedad, también es un elemento diferenciador en el caso español en materia de intervención. Choca de frente con el posible desarraigo del que algunos autores afirman se manifiesta en las áreas urbanas problemáticas. También en los últimos años se denotan problemas ligados a la llegada masiva de población inmigrante de países poco desarrollados, que acaban situándose en los barrios menos favorecidos de las ciudades. Los factores culturales también suponen un importante freno a la intervención. En este sentido, la debilidad del tejido asociativo interfiere en los planteamientos participativos que desde órganos superiores se solicita.

⁷ Un repaso a la intervención pública en materia social en España durante la década de los 80 puede verse en Rojo (1996). Como dato a destacar, el autor afirma que en el año 1992 existían en España un total de 5.634.000 hogares que percibían algún tipo de prestación económica (pensiones, desempleo u otros).

⁸ La Resolución del Consejo de Ministros de Asuntos Sociales del 29 de Septiembre de 1989 puso por primera vez sobre la mesa el concepto de exclusión social y de desfavorecimiento urbano. Además, se destacaba su carácter multidimensional, como una cuestión económica, social y medioambiental, y una necesidad de actuación por medio de políticas globalizadoras. Al menos, se tenía la conciencia de que algo estaba sucediendo en las ciudades, de que los índices de desigualdad aumentaban y que, además, se concentraban en determinados grupos de población.

⁹ El sistema de tenencia dominante en España, la propiedad, supone la necesidad de una política de vivienda acorde con ello (Pareja & Varo, 2002).

Se ha configurado en los últimos años un panorama de intervención con una marcada vocación de ocuparse de la exclusión social y de su manifestación física en barrios desfavorecidos. Ha evolucionado desde sus antecedentes históricos, cuenta con diferentes escalas institucionales y está en continuo cambio. Así lo atestiguan las numerosas aportaciones científicas. Algunos ejemplos de ello son las *Jornadas técnicas sobre vivienda y hábitat* o el *Seminario sobre barrios desfavorecidos*¹⁰, celebrados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 1997 y 1998, respectivamente. Quizás la aportación más relevante hasta este momento haya sido el *Informe de la desigualdad urbana en España*¹¹ del Ministerio de Fomento (2000). Los siguientes apartados desentrañarán los procesos y planteamientos de la intervención sobre los barrios desfavorecidos urbanos.

Progresiva institucionalización de las políticas de intervención sobre barrios desfavorecidos

A lo largo de los últimos años se ha venido produciendo un fenómeno en relación a la capacidad de acción institucional sobre barrios desfavorecidos al que denominaremos como “institucionalización”. Consiste en un paulatino proceso de actuación sobre áreas problemáticas cada vez por un número mayor de instituciones, tanto de carácter público como privado. La participación puede estar auspiciada por acciones directas sobre el territorio, bien por entes financiadores o bien por instituciones meramente supervisoras con escasa capacidad decisoria sobre los organismos estatales en materia económica y social (ONU u OCDE por ejemplo).

La acción pública en relación con los problemas urbanos incide generalmente en los planteamientos que deben ser usados por las instituciones de menor rango a la hora de intervenir. Se produce, así, un efecto en cascada que va trasvasando conceptos y acciones de manera interadministrativa. El fin último es el desarrollo de políticas acertadas sobre barrios desfavorecidos que cumplan los requisitos establecidos primariamente.

La institucionalización política supone hoy día la característica principal de las intervenciones, a todas las escalas, sobre los problemas urbanos. Ningún tipo de iniciativa, tanto pública como privada, es implementada por un solo organismo sino más bien a través de la gestión participativa de la sociedad (a través de las reivindicaciones de asociaciones, entidades, etc.). En este proceso intervienen diferentes rangos institucionales (Figura 2.1):

¹⁰ Celebrado entre los meses de abril a junio de 1998, entre sus conclusiones estaban las siguientes: no existe una visión clara e integral del problema del desfavorecimiento; los problemas relacionados con el medio ambiente quedan en un segundo plano; aparecen nuevos sectores de población vulnerable; se plantea la oportunidad de abordar la problemática de los barrios desfavorecidos; las administraciones deben realizar y financiar estudios sobre la problemática de los barrios de las ciudades españolas; es necesaria una mayor movilización de la sociedad civil y de Planes Integrales de Barrio.

¹¹ El citado informe se basa en tres estudios previos. Uno de ellos fue el Catálogo de Áreas Vulnerables Españolas (Hernández, 1997). El objetivo del trabajo era localizar los barrios desfavorecidos por agrupación de secciones censales con índices críticos, realizando una ficha independiente de cada barrio y un informe diferenciado. Se sustituyó el término “barrios desfavorecidos” por el de “áreas vulnerables” alegando que el barrio es una unidad administrativa y que el desfavorecimiento podría implicar sólo carencias materiales. Se realizó sobre ciudades españolas de más de 50.000 habitantes a partir de un estudio sociodemográfico, su delimitación en el plano, entrevistas con la administración municipal, trabajo de campo y revisión estadística.

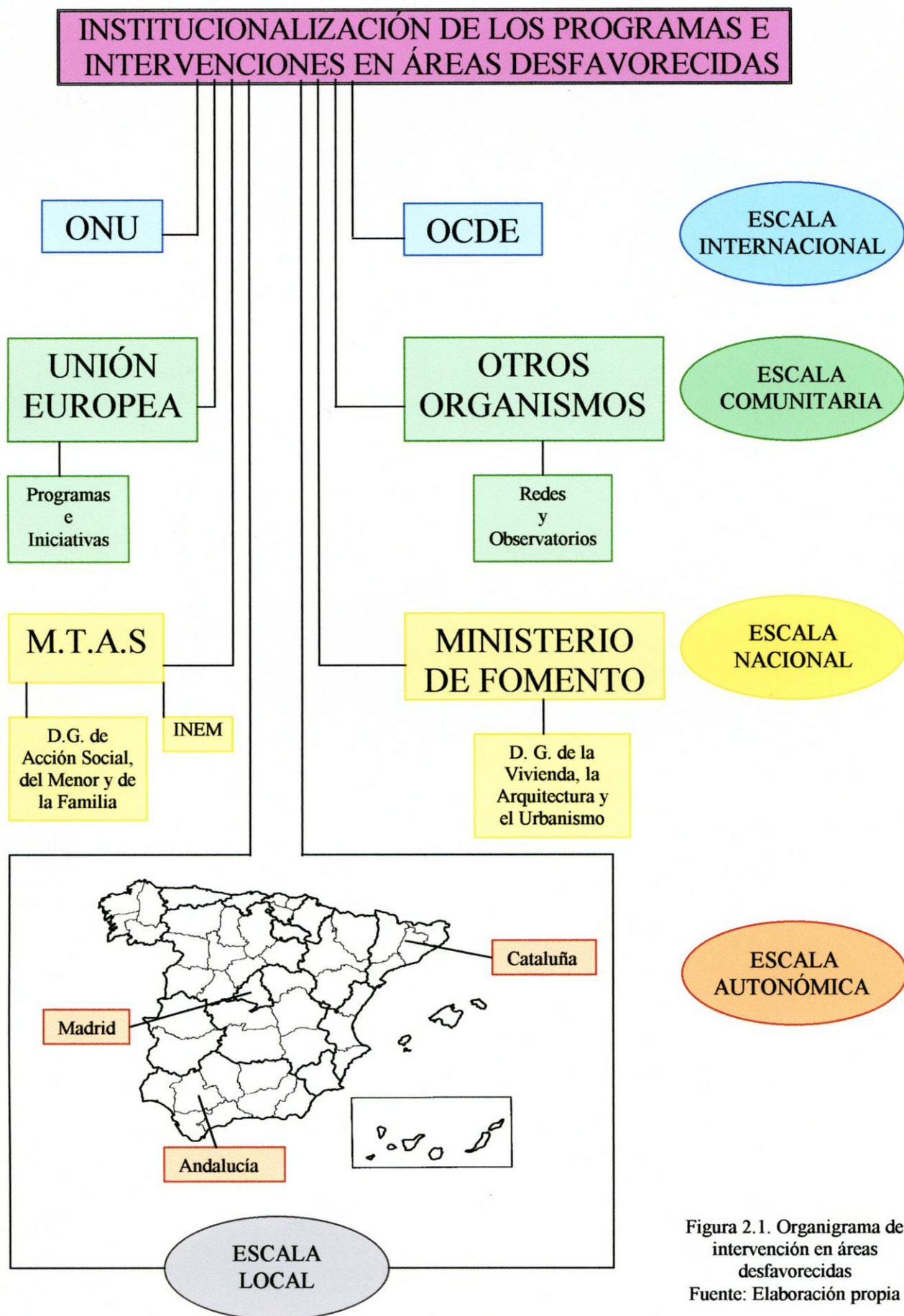


Figura 2.1. Organigrama de intervención en áreas desfavorecidas
Fuente: Elaboración propia

a) **Organismos internacionales:** Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)

En el tema que nos ocupa, las Naciones Unidas fundamentan su protagonismo mundial sobre las *Declaraciones de las Conferencias Mundiales*, que se han ido celebrando regularmente en diferentes ciudades del planeta. Dichas conferencias suelen generar intenciones de acción por parte de los países firmantes. Ejemplos de ello son: la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, fruto de la cual, surgió la denominada Agenda 21, que aún hoy día, constituye un instrumento de actuación a todos los niveles; la Conferencia sobre Población, celebrada en El Cairo en 1994; la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague en 1995 o la Conferencia sobre la Mujer, celebrada en el mismo año, en Beijing, presentan también sendos Programas de Acción.

Sin lugar a dudas, son las dos *Conferencias Mundiales sobre Asentamientos Humanos*, Hábitat I y II, como se las conoce habitualmente, las que han generado una mayor incidencia sobre la intervención en áreas desfavorecidas de las ciudades. Ambas, celebradas en Vancouver (Canadá) y Estambul (Turquía), en 1976 y 1996 respectivamente, dieron lugar a la creación del *Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* (CNUAH). Dos son los productos resultantes de Hábitat II o Cumbre sobre las Ciudades: por un lado, el denominado Programa Hábitat; y por otro, los Concursos sobre Buenas Prácticas Urbanas.

*Programa Hábitat*¹²

El *Programa Hábitat*, salido de la Conferencia Mundial de Estambul de 1996, surge para hacer frente a dos objetivos fundamentales: garantizar una vivienda adecuada para todos, y lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos¹³.

Se plantea en él, además, un *Plan de Acción Mundial*, basado en los dos objetivos anteriormente mencionados, pero enfatizando la necesidad de un fomento de la capacidad y el desarrollo institucional, la cooperación y la coordinación internacional, y una necesaria aplicación y seguimiento del propio Programa. En el desarrollo del mismo se establece la responsabilidad de los gobiernos firmantes en cuanto a la aplicación de dicho programa, en función de los objetivos y siempre sobre la base de los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo la creación de Comités Nacionales, sin perjuicio de las políticas, objetivos y prioridades de los programas nacionales. De acuerdo con la estrategia, incumbe a los gobiernos la responsabilidad de aplicar medidas especiales, cuando proceda, a favor de los grupos desfavorecidos y vulnerables¹⁴.

En este sentido, la aportación española consistió, en un primer momento, en constituir en 1994 un Comité Nacional, con el objetivo de preparar la contribución

¹² La biblioteca electrónica "Ciudades para un futuro más sostenible" (<http://habitat.aq.upm.es>) contiene toda la información sobre el Programa Hábitat y los Concursos de Buenas Prácticas. Asimismo, también es interesante remitirse a los catálogos del Ministerio de Fomento (1996, 1999, 20001 y 2003) y a los artículos de García (2000) y Hernández (2001).

¹³ Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, 1996.

¹⁴ Ibidem.

española a la Conferencia Hábitat II (Estambul 1996). Una vez finalizada, se decidió impulsar el Comité, al objeto de coordinar la aplicación en España del Programa de Hábitat. Del Comité Nacional forman parte un gran número de representantes de las administraciones, del sector privado, organizaciones no gubernamentales y profesionales, entre otros¹⁵.

El Comité tiene como función principal realizar el seguimiento de la aplicación de los planes de acción en materia de asentamientos humanos, promoviendo el debate sobre la ciudad sostenible, en cuyo marco se inscribe la convocatoria de los Concursos de Buenas Prácticas (Ministerio de Fomento, 1998).

Concursos de Buenas Prácticas para una Ciudad Sostenible

Como resultado práctico del programa Hábitat para alcanzar los objetivos antes comentados y a fin de promover el intercambio de experiencias entre todos los países, en 1996 se presentó el Primer Concurso de Buenas Prácticas. Se denominan buenas prácticas a las nuevas formas de actuar en la ciudad frente los nuevos desafíos y problemas económicos, sociales y medioambientales (García, 2000). Se trata de aquellas actuaciones que suponen una transformación en las formas y procesos de actuación y que pueden suponer el germen de un cambio positivo en los métodos de actuación tradicionales (Hernández, 2001). Los criterios que definen una Buena Práctica son los siguientes:

- Impacto. Tener un impacto demostrable en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes.
- Asociación. Contar con los diferentes sectores que actúan y viven en la ciudad.
- Sostenibilidad. Ser social, cultural, económica y medioambientalmente sostenibles y duraderas.
- Liderazgo. Contribuir al fortalecimiento de la comunidad.
- Inclusión social. Prestar especial atención a la resolución de los problemas de exclusión social ya sea de género, cultural, étnica o económica.

Tanto en el primer concurso como en los sucesivos hasta cinco, cada país tenía la responsabilidad de enviar aquellas actuaciones urbanas más llamativas y que respondieran a los objetivos de Hábitat II. Para ello, se establecieron seis áreas temáticas en las que clasificar las experiencias: vivienda; desarrollo territorial y urbano integrado; lucha contra la exclusión social; ciclos de consumo y recursos naturales; ciudad y entorno natural; transporte y accesibilidad. El resultado fue la creación de una base de datos mundial que recoge tanto las buenas prácticas premiadas¹⁶ como las que no lo han sido. La finalidad del Programa consiste en :

- Seguimiento y evaluación sistemática de prácticas y tendencias urbanas e intercambio de lecciones aprendidas.

¹⁵ El equipo de investigación dirigido por el Profesor Manuel Valenzuela Rubio representa a la Universidad Autónoma de Madrid en el Comité Nacional y participa activamente en el Grupo de Trabajo sobre Buenas Prácticas, constituido para una mayor eficacia y operatividad de sus tareas.

¹⁶ Durante el proceso de celebración de la Conferencia Hábitat II la Municipalidad de Dubai anunció la creación del Premio Internacional de Dubai sobre Buenas Prácticas. A partir de entonces, y dado el éxito de la convocatoria, el Centro de Naciones Unidas de los Asentamientos Humanos (CNUHA) decidió crear el Programa de Buenas Prácticas y Liderazgo Local BLP, basado en las iniciativas de Dubai y en la publicación por Internet y en CD-Rom de las bases de datos (García, 2000).

- Desarrollo de nuevos instrumentos de aprendizaje y transferencia de conocimientos.
- Información a todos los niveles de agentes urbanos.
- Difusión a través de la Base Datos de Buenas Prácticas, estudios de caso, herramientas de transferencia de conocimientos, metodologías de actuación, etc.

Dado el éxito alcanzado, en 1998 se celebró una segunda convocatoria, en la municipalidad de Dubai, siguiendo las mismas orientaciones. En la actualidad el éxito de las convocatorias se ha visto concretado en nuevos concursos (años 2000, 2002 y 2004) donde entre otras novedades se incluyen iniciativas que promuevan la igualdad y la equidad social, en los ingresos, en la edad y en el género.

En el caso de España, en 1996 se seleccionaron 44 prácticas que fueron incluidas en el Primer Catálogo. En 1998 el Comité de Expertos seleccionó 34 casos, en el año 2000 fueron 35 las prácticas seleccionadas por el grupo de expertos y en el año 2002 fueron 30 las elegidas, posteriormente enviadas al Concurso Internacional. Todas ellas fueron incluidas en los Catálogos de Buenas Prácticas publicadas por el Ministerio de Fomento con motivo de los respectivos Concursos.

Hoy día, y a pesar de que los premios económicos son simbólicos, los concursos de buenas prácticas constituyen un importante escaparate y espejo sobre el que mirarse para los países implicados. A la vez, son un incentivo para promover la intervención en áreas problemáticas, tratando en definitiva de optimizar recursos por medio de una visión global y de una actuación integral (García, 2000).

La División de Política Social y Desarrollo (División for Social Policy and Development)

Las Naciones Unidas cuentan con una división encargada específicamente de la política social y el desarrollo. Constituye un verdadero nodo organizador y es además el soporte para otros programas (World Programme of Action concerning Disabled Persons, Equalization of Opportunities o Action for Youth or Older Persons).

La División tiene 4 relevantes objetivos: la erradicación de la pobreza y la creación de empleo; la integración social, especialmente de los grupos desfavorecidos, marginales y vulnerables; la política económica y de desarrollo; los servicios de soporte e implementación gubernamental. Aunque también se incluyen labores de seguimiento de actividades, preparación de informes, cooperación técnica, coordinación de actividades y promoción del intercambio de información entre los Gobiernos y las ONGs (privados, asociaciones, sociedad civil y estudiantes) a través de foros, seminarios y “training workshops”.

Entre los proyectos llevados a cabo se encuentra la *1ª Década de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza* (1997-2006) o la publicación de diferentes informes: *Integración social y participación* (1998) o *Servicios sociales para todos* (1999).

Otro resultado es el denominado *Programa de Indicadores Urbanos (UIP)*. Tuvo su inicio en el año 1988 como Programa de Indicadores Urbanos de Vivienda, promovido por el Banco Mundial con la colaboración de 53 países. Para la Conferencia de Estambul se preparó una lista de 46 indicadores urbanos, con la intención de generar

una base de datos global. También se creó el *Observatorio Global Urbano* (GUO) con el objetivo de ayudar a los gobiernos, autoridades locales y otros agentes a aumentar su conocimiento sobre los asentamientos humanos y su capacidad de formular y adoptar políticas efectivas y apropiadas, así como estrategias para hacer los asentamientos humanos más sostenibles. En una segunda fase (1997-2001) se plantea la creación de redes de trabajo y de intercambio de información y de *Observatorios Locales Urbanos*, el desarrollo de políticas orientadas por esos indicadores, así como de herramientas para la recolección y análisis de los indicadores obtenidos (software, Internet,...).

Se trata, sin duda, de un ambicioso programa que a día de hoy continúa desarrollándose gracias a la colaboración de los gobiernos nacionales. La lista de indicadores se ha reducido a 23 y también se incluyen datos cualitativos. Temas como la vivienda, la erradicación de la pobreza, la gestión ambiental, el desarrollo económico, la gobernabilidad o la cooperación internacional están entre sus prioridades.

La OCDE, siglas con las que se conoce dicha organización, tiene un carácter bien diferenciado del anterior. En primer lugar, sólo cuenta entre sus filas con la participación de 29 países, que generan dos tercios de la producción mundial total. Además, su financiación se realiza a partir de las aportaciones de los miembros. La OCDE proporciona a los gobiernos de un lugar en el que discutir, desarrollar y perfeccionar una política socioeconómica. Comparan experiencias, buscan soluciones a problemas comunes y trabajan para coordinar políticas a todos los niveles. Se busca un desarrollo económico de los países miembros, la cohesión social y un gobierno efectivo. La división administrativa está dirigida por el Secretariado, que tiene su sede en París (Francia). El siguiente escalón lo constituye el Consejo que funciona a través de Comités. Las actividades con las que tiene relación son muy variadas, y van desde el desarrollo territorial, pasando por la energía y el medio ambiente, la política económica, el transporte, el comercio o las relaciones con países no miembros entre otras. Al igual que las Naciones Unidas, no tiene capacidad de decisión sobre las políticas nacionales, pero sí de influir sobre los gobiernos, sobre la base de la experiencia de otros países miembros. En los últimos años se han publicado una serie de informes de interés: *Innovación social en el ámbito local* (1995); *Gestión urbana sostenible* (1996); *Integración de barrios desfavorecidos* (1998).

Grupo sobre Temas Urbanos (Group on Urban Affairs)

Cuenta también con un Grupo de Trabajo sobre Áreas Urbanas Desfavorecidas, que asume como aproximación el enfoque holístico, abarcando los factores medioambientales, económicos y sociales. Desde este grupo se apuesta por mantener las políticas urbanas durante el tiempo necesario para conseguir su fin, pero también por la necesaria identificación de los factores y circunstancias que pueden llevar a la formación de más áreas desfavorecidas en el futuro, imponiendo para ello cuantas medidas preventivas sean necesarias. Entre sus actividades de mayor interés se encuentran el desarrollo urbano económico sostenible, las necesidades de vivienda o la contaminación urbana, el gobierno urbano y el desarrollo territorial o las políticas urbanas de los Estados miembros, destacando los problemas existentes y recomendando líneas de actuación.

En síntesis, la acción de los dos organismos internacionales tiene en común el ser un importante generador de actuaciones, que activa la maquinaria institucional de

cada país a fin de erradicar o disminuir la pobreza y la desigualdad en los barrios desfavorecidos.

b) La Unión Europea, nuestro referente internacional por antonomasia

En materia social hasta hace tan solo diez años en la Unión Europea sólo existían el Fondo Social Europeo y el Programa Pobreza¹⁷. Hoy día, existe un complejo esquema en la intervención sobre el desfavorecimiento dificultado por la complejidad de acceso a una excesiva información, a pesar de los esfuerzos que la propia Unión Europea y otras instituciones realizan¹⁸. La búsqueda en Internet y en otros medios escritos especializados ha constituido la base de información de este capítulo, destacando como rasgo fundamental la evolución que en materia de política social se ha producido en los últimos años. En cualquier caso, los programas e intervenciones que aquí se relacionan son los que en el momento de redacción de esta investigación estaban vigentes.

En primer lugar, presentaremos los programas e iniciativas que la propia Unión Europea ha puesto en marcha en estos últimos años¹⁹, indicando cifras, objetivos y en algunos casos, resultados obtenidos. Posteriormente, y sin salirnos del ámbito que nos ocupa, hablaremos de otro tipo de instrumentos que se han emprendido sobre el territorio europeo por iniciativa privada, institucional, o sin ánimo de lucro, etc., pero siempre haciendo referencia a su importancia a la hora de intervenir sobre áreas desfavorecidas.

Programas e Iniciativas de la Unión Europea

La institucionalización de los programas a la que hace referencia este capítulo tiene uno de sus pilares básicos en las intervenciones comunitarias (Cuadro 2.1). A diferencia de los organismos anteriores, éste si tiene capacidad de decisión sobre el tipo de políticas que los diferentes Estados miembros han de aplicar. Establece las directrices generales, pero también las particulares. Desarrolla programas e iniciativas, a la vez que los financia; son iniciativas dirigidas a mejorar el territorio y las condiciones de vida de la población a la que afecta. Está financiada totalmente por los estados miembros, que, a la postre, son los favorecidos por tales intervenciones.

El órgano encargado de presentar los diferentes programas e iniciativas a los estados miembros es la Comisión de las Comunidades Europeas, por medio de

¹⁷ Posteriormente ha ido implementándose con los Programas Pobreza 2 y Pobreza 3, constituyendo los elementos de referencia básica en materia de intervención social en los países comunitarios, especialmente en las ciudades.

¹⁸ Existe un importante volumen de información a través de servidores de Internet especialmente destinados a este fin. Destaca entre todos ellos, el servidor Europa, puesto en marcha por la Unión Europea, que contiene todo tipo de información referida a políticas, programas, novedades, distribución, instituciones, etc. La dirección es www.europa.eu.int.

¹⁹ Algunos otros hitos importantes son: el *Libro Verde sobre el Medio Ambiente*, publicado en 1991, que ponía de manifiesto la necesidad de unos enfoques no sectoriales y atacar los orígenes del problema, dirigiendo fundamentalmente su actuación hacia los elementos físicos de la ciudad y a la reducción de los efectos sobre la misma de las actividades urbanas; en la misma línea, en 1994 se celebró en Aalborg (Dinamarca) la *Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles* de la que emana la “*Carta de las ciudades europeas hacia un desarrollo sostenible*”, junto con otras iniciativas trascendentes (“*Campaña de ciudades europeas sostenibles*” y un Programa de “*Iniciativas Locales de Apoyo al Programa 21*”); y el *Programa de Acción de Copenhague*, o *Cumbre sobre Desarrollo Social*, celebrada en el año 1995.

“comunicaciones”. Pero también realiza seguimientos periódicos de los resultados de programas anteriores, reflexiona sobre los mismos y plantea nuevos caminos. La comunicación²⁰ “*Hacia una política urbana para la Unión Europea*”, publicada en el año 1997, formula la intención de examinar las políticas de la Unión Europea desde el punto de vista de su repercusión en las ciudades y de aumentar la integración de todas las políticas a nivel urbano.

Posteriormente, se presentó una nueva comunicación²¹ que lleva por título, “*Marco de actuación de la Unión Europea para un desarrollo urbano sostenible*”, donde se planteó la necesidad de hacer políticas “más sensibles hacia lo urbano”, velando por un desarrollo urbano integrado. Se persiguen a través suyo cuatro objetivos básicos: acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades; fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas; proteger y mejorar el medio ambiente urbano; contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana. En la misma comunicación se prevé una inversión económica para las políticas estructurales durante el periodo 2000-2006 de 286.300 millones de euros, de los que se destinan casi dos tercios de la inversión a zonas incluidas en el Objetivo 1 y más de 21.000 millones para los Fondos de Cohesión.

En líneas generales, salvo algunos casos, los programas están enfocados hacia una aproximación sectorial, encaminada a la resolución de diferentes problemas sociales o de determinados grupos vulnerables de población. Tal es el caso de la Iniciativa *Adapt*, que trata de promover la adaptación de trabajadores, el crecimiento del empleo y la competitividad entre empresas, preservando los trabajos y promoviendo la creación de nuevos puestos. En la misma línea, se encuentra la Iniciativa *Empleo*, que constituye junto con *Adapt*, dos de las principales iniciativas de recursos humanos financiadas por el Fondo Social Europeo (FSE) a lo largo del periodo 1995-1999. Ésta última, destinada a grupos de población con dificultades a la hora de encontrar y mantener su puesto de trabajo. La inversión total durante el periodo de vigencia de ambos programas ha superado los tres millones de euros.

Como se puede apreciar, el empleo ha sido uno de los pilares básicos de la política comunitaria, implementado por diferentes programas paralelos, asociados a las anteriores iniciativas. Así, el *Programa Horizon* está destinado a la inserción laboral de personas con discapacidades tanto psíquicas como físicas. En sus dos convocatorias, han sido subvencionados en España 291 proyectos, 105 en el año 1995 y 186 en el año 1997.

Otro ejemplo es el *Programa Youthstar*, destinado a jóvenes con dificultades a la hora de encontrar empleo, inmigrantes, desempleados, jóvenes con falta de cualificación profesional, procedentes del fracaso escolar, minorías étnicas, etc., pero también hacia aquellas personas que trabajan e influyen en la vida cotidiana de los jóvenes, como profesores, entrenadores, tutores, parientes, trabajadores de servicios sociales, etc. El total de proyectos subvencionados en España ha ascendido a 234, distribuidos en 96 proyectos en 1995 y 138 en la convocatoria de 1997.

El *Programa Integra* está destinado específicamente a corregir el problema del empleo de grupos socialmente excluidos, como inmigrantes, refugiados o minorías

²⁰ COM(97) 197.

²¹ COM(98) 605 final.

étnicas, gitanos y otra población itinerante, parados de larga duración, familias monoparentales, sin techo y ex convictos entre otros. En los años de aplicación del mismo, en España han sido subvencionados un total de 269 proyectos, 97 en 1995 y 172 en 1997.

Por último, el *Programa Now*, está destinado a reducir el desempleo femenino y a aumentar el peso de las mujeres como fuerza de trabajo. El presupuesto de este programa exclusivamente ronda el millón de € por lo que es uno de los programas más ambiciosos de la Unión Europea. 384 proyectos han sido financiados en España, 183 en 1995 y 201 en 1997, lo cual, da idea de la importancia del mismo.

El cuadro 2.1 muestra las iniciativas y programas que en mayor o menor medida tienen relación con las intervenciones en áreas desfavorecidas, tratando de combatir la multidimensionalidad del desfavorecimiento urbano. La Unión Europea tiene también otros programas además de los expuestos, pero en esta investigación sólo se hacen referencia a iniciativas aplicadas sobre alguna de las carencias que caracterizan a la exclusión social y el desfavorecimiento. El resto de programas e iniciativas se escapan a los objetivos de la investigación

Cuadro 2.1. Programas e Iniciativas Comunitarias sobre Barrios Desfavorecidos

Programa o Iniciativa	Vigencia	Inversión (€)	Origen	Objetivo fundamental
ADAPT EMPLEO	1995-1999	3.500 m.	F.S.E.	Promoción del empleo
Horizon	1995-1999		F.S.E.	Grupos con dificultades de empleo
Youthstar	1995-1999		F.S.E.	Personas con discapacidades
Integra	1995-1999		F.S.E.	Jóvenes
Now	1995-1999		F.S.E.	Grupos socialmente excluidos
EXCLUSIÓN SOCIAL		2 m.	Comisión	Desempleo femenino
DESEMPLEO		15 m.	Comisión	Acciones preparatorias
IGUALDAD	1996-2000		Comisión	Acción piloto contra larga duración
DISCAPACITADOS			Comisión	Igualdad de oportunidades por sexo
PYME	1998-2000		Comisión	Acciones de intercambio e información
URBAN	2000-2006	1.400 m.	FEDER	Ayudas financieras a la PYMEs
P.P. URBANOS	1989-1999	164 m.	FEDER	Regeneración económica y social
TERRA			Fondos	Innovación y experimentación
LEDA	1993-1996			Áreas con problemas específicos
EQUAL	2000-2006	2.847 m.	F.S.E.	Programa de desarrollo de empleo local
				Cooperación transnacional en el trabajo

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, y dentro de este enfoque sectorial, también encontramos otro tipo de intervenciones o medidas destinadas a la *lucha contra la exclusión social*. Tal es el caso de las “acciones preparatorias”. La Comisión Europea plantea estas medidas como apoyo a acciones realizadas por asociaciones de solidaridad²², poniendo de manifiesto la necesaria colaboración y el apoyo que la administración comunitaria les concede. En la misma línea encontraríamos las *acciones piloto a favor de los desempleados de larga*

²² Esta denominación incluye organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de voluntariado y las fundaciones. Las entidades privadas con ánimo de lucro y los organismos públicos están excluidos del apoyo concedido con cargo a esta línea presupuestaria.

duración. Estas intervenciones tienen un carácter regional y deben de coordinarse con otras iniciativas existentes en el mismo ámbito. Son acciones encaminadas a evaluar la incidencia de las medidas destinadas a facilitar la explotación de los nuevos yacimientos de empleo para los desempleados de larga duración, así como para establecer el sistema de apoyo adecuado que les permita acceder a esos nuevos puestos de trabajo.

Otro de los programas directamente gestionados y subvencionados por la Comisión Europea es el *Programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. El objetivo prioritario es permitir el intercambio de informaciones y de experiencias sobre buenas prácticas, teniendo para ello un apoyo metodológico, técnico o financiero a proyectos que permitan la identificación y el desarrollo durante el periodo 1996-2000.

En la misma línea, encontramos el *Programa Discapacitados*, concebido como ayudas a acciones de intercambio e información sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. O la *Iniciativa para el crecimiento y el empleo*, compuesta por medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de carácter innovador generadoras de empleo. El programa está destinado a las empresas con posibilidades de crecimiento y, en consecuencia, de creación de empleo, apoyando su actividad inversora mediante el incremento de sus posibilidades de financiación.

La iniciativa que sin lugar a dudas responde de una manera más directa al enfoque globalizador es la conocida como Iniciativa Comunitaria de Zonas Urbanas, Urban. Establecida al amparo del artículo 10 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), plantea como objetivo fundamental la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible. La Iniciativa Urban ha supuesto una cierta revolución a la hora de intervenir sobre áreas urbanas carenciales ya que una de sus características fundamentales es su capacidad para integrar todas las vertientes del desfavorecimiento, no sólo urbanística sino también la económica, social y medioambiental. Se trata pues, de una iniciativa globalizadora o integradora. En la misma línea de integración, verdadero germen de Urban, estuvieron los 59 *Proyectos Piloto Urbanos* (PPU) en el marco de las acciones innovadoras con cargo al *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER)²³.

Al igual que el resto de los programas comunitarios, al hablar de financiación debemos hacer hincapié en que el coste total procede de subvenciones comunitarias y de aportaciones de los estados miembros. La Comisión Europea establece las directrices y el concurso de cada uno de los programas e iniciativas. Tras su publicación, son los estados los encargados de remitir las diferentes propuestas de financiación para los diferentes programas a los que opten. Una vez recogidos y analizados los mismos, la Comisión decide, primero, los programas seleccionados, y segundo, el porcentaje de subvención aplicable a cada uno ellos, quedando el resto de la financiación en manos de los estados miembros.

Quizás algo más tardíos fueron dos programas especialmente dirigidos a ámbitos territoriales concretos. El *Programa de acción para el desarrollo del empleo local*

²³ Estos proyectos fomentan tanto la innovación en el ámbito urbano como la experimentación en asuntos económicos, sociales y medioambientales a escala más reducida que URBAN, con resultados alentadores sobre todo en lo que respecta a los planteamientos participativos e integrados de la regeneración urbana.

(1993-1996) estaba destinado a fomentar las estrategias para el desarrollo local de empleo y de la economía en las zonas de los estados miembros con mayores índices de desempleo y fue la base a los posteriores *Adapt* y *Empleo*. El *Programa Terra* surgió con el objetivo de paliar problemas específicos territoriales de áreas de la Unión, centrando su interés en encontrar nuevos enfoques y soluciones integradas en relación a las características de esas áreas²⁴.

Recientemente, la Comisión de las Comunidades Europeas²⁵ aprobó el proyecto de orientaciones relativas a la Iniciativa Comunitaria *Equal*, cuyo objetivo es la cooperación transnacional en la promoción de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo. *Equal* surge fruto de la experiencia aprendida con el desarrollo de programas e iniciativas anteriores (especialmente *Empleo* y *Adapt*). Por ello, se pretende un cambio en los proyectos financiados. Si antes eran proyectos individuales a pequeña escala promovidos por una única entidad, ahora se busca que sean elaborados y aplicados por asociaciones creadas a nivel local o sectorial que, a través de la participación de todos los socios implicados, deberán contribuir a una mejor difusión de las buenas prácticas.

Del mismo modo, *Equal* pretende actuar de dos maneras diferenciadas: mediante lo que se denomina “asociaciones geográficas”, referidas a un territorio concreto; o mediante “asociaciones sectoriales”, referidas a sectores específicos con problemas de desigualdad y discriminación. El programa *Equal* todavía está en fase de elaboración y análisis, por lo que es susceptible de sufrir modificaciones. El presupuesto económico será financiado conjuntamente por los estados miembros y la Comunidad Europea. La contribución del Fondo Social Europeo para el periodo 2000-2006 se estima en 2.847 millones de euros.

Ya por último, señalar otros programas que tienen relación indirecta con el establecimiento de medidas adoptables en las áreas desfavorecidas, también en el ámbito comunitario:

- Leader II. Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural (1994-1999)
- Leonardo da Vinci. Programa de Formación Profesional (1995-1999)
- Regis. Destinado a integrar zonas ultraperiféricas
- Pobreza 3 (1989-1994). Ligado sobre todo al hábitat y la vivienda

Para el periodo 2000-2006 la Comisión Europea ha establecido una drástica reducción de Iniciativas, buscando la reducción del peso administrativo sin que ello implique una reducción de la asignación financiera total. La inversión económica para este periodo se calcula en 286.300 millones de euros.

Otras instituciones

A nivel europeo existen también un buen número de redes y observatorios puestos en marcha por diferentes instituciones. El estudio exhaustivo de cada uno de ellos podría convertirse por sí solo en tema de investigación para una tesis doctoral, por lo que aquí sólo comentaremos algunos de ellos, señalando la existencia de aquellos

²⁴ Las áreas temáticas a las que hace relación el Programa son: zonas costeras; comarcas ribereñas; áreas que sufren erosión y desertificación; zonas rurales con dificultades de acceso.

²⁵ COM (99) 476 final.

otros detectados. Generalmente, suelen tener su origen en organizaciones no gubernamentales, fundaciones o bien agrupaciones de diferente procedencia.

Cada red y cada observatorio tiene una metodología y un funcionamiento diferenciado. En líneas generales, se trata de establecer redes de comunicación e intercambio de información sobre fenómenos sociales. El objetivo es una puesta en común de problemas, actividades, funcionamiento, acciones, etc., que compatibilice con las directrices marcadas por los órganos superiores comunitarios. Lo que se conoce como *partenariado*, o asociación de los entes implicados en una actividad, en este caso la intervención en áreas vulnerables.

Una de las más importantes es la *Red Europea de Lucha contra la Pobreza* (European Anti Poverty Network). Se trata una coalición independiente de organizaciones no gubernamentales pertenecientes a países miembros de la Unión Europea. Otro ejemplo es el conocido como *Programa IGLOO*²⁶. Aúna tres grandes organizaciones en el ámbito europeo, como son: el Comité Europeo de Coordinación del Hábitat Social (Cecodhas); la Confederación Europea de Sindicatos (Ces) y la Federación Europea de Asociaciones Nacionales Trabajadoras con los Sin Techo (Feantsa); sobre la base de cuatro grandes ejes de actuación: la vivienda, el empleo, la formación y el sistema de acompañamiento social necesario. A la vez, trataba de promover el *partenariado* “*partnership*” o colaboración entre instituciones, acciones locales integrales enfocadas en los cuatro ejes antes comentados y la celebración de jornadas de reflexión política y estratégica sobre lo anterior. Pero también merecen citarse la *Red Epitelio*²⁷, la *Red Europea de Acción Social* (Esan), la *Red de Economía Social* (Aries), la *Red Internacional de Periódicos de la Calle*, la *Red de proyectos piloto de formación profesional para las mujeres* (Iris) o la *Red de Servicios Europeos de Empleo* (Eures) entre otras.

Por su parte, también existen un buen número de observatorios y foros dedicados a la misma temática como el *Observatorio Europeo para la Lucha contra la Exclusión Social*, el *Forum Europeo para la Seguridad Ciudadana*, el *Observatorio Europeo sobre Protección Social* (Missoc), el *Observatorio Europeo de Documentación sobre Políticas de Empleo* (Misepe) o el *Observatorio Europeo de Documentación sobre la evolución del Empleo* (Sysdem).

En conclusión, el conjunto de estas iniciativas tratan de ser un instrumento diferente de comunicación con el resto de agentes institucionales implicados. Un elemento innovador que tiene una entrada clara y manifiesta en las políticas comunitarias, ya que son “instituciones” que se encuentran más próximas a la realidad social.

c) Una intervención estatal condicionada por los planteamientos impuestos desde las autoridades comunitarias

Las políticas de intervención estatales cuentan con un reducido número de instrumentos y de órganos gestores sobre los que apoyarse. En buena medida, la Unión

²⁶ El programa surgió a raíz de la conferencia celebrada en Charleroi (Francia) en 1993 sobre la exclusión social y el desfavorecimiento urbano.

²⁷ Programa de Aplicaciones Telemáticas. Proyecto apoyado por la Comisión de las Comunidades Europeas (DG XIII).

Europea se ha convertido en el principal inspirador de los gobiernos nacionales a la hora de intervenir sobre los barrios desfavorecidos. A menudo, los problemas de las áreas urbanas han ido pasando por sucesivos niveles administrativos sin llegar a definir soluciones definitivas en ninguno de los casos. Se aplica una superposición de iniciativas políticas sobre un mismo ámbito que cuestiona de alguna manera su pretendido enfoque integrador.

La intervención a esta escala está condicionada por la existencia de otros niveles institucionales inferiores (regional y local) lo que a menudo genera conflictos competenciales y territoriales. La situación suele culminar con la implantación de medidas inconexas por los órganos implicados, aunque la puesta en marcha de programas europeos en nuestro país ha pretendido superar este escollo en determinados casos.

Por otro lado, la existencia de los tres niveles de intervención antes mencionados, obliga a una necesaria cooperación entre todos los entes implicados. La propia Unión Europea así lo recomienda en sus comunicaciones a los Estados miembros²⁸. Las transferencias a las Comunidades Autónomas deben llevar consigo unos mecanismos de integración entre las políticas aplicadas, que pongan fin a la descoordinación que hoy día existe entre ellas.

La actuación estatal sobre los barrios desfavorecidos se produce fundamentalmente a través de dos Ministerios: el de Trabajo y Asuntos Sociales y el de Fomento. Aunque también participan, de forma indirecta eso sí, otros ministerios (Medio Ambiente, Economía y Hacienda o Administraciones Públicas). Aunque posteriormente desarrollaremos ampliamente la labor de ambos ministerios en dos programas respectivamente, sendas instituciones también cuentan con otras políticas dirigidas a erradicar los problemas sociales y económicos de diferentes sectores de población. La diferencia con los programas analizados radica en la inexistencia de un territorio concreto de actuación.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS): Programas de Servicios Sociales

Estos programas están destinados a la lucha contra la exclusión social (Cuadro 2.2), bien dirigidos a ámbitos territoriales específicos o bien hacia colectivos sociales en claro riesgo de exclusión, gitanos, inmigrantes, etc. Su financiación consiste en subvenciones cuya regulación se efectúa por acuerdo del Consejo de Ministros, que determina los criterios objetivos de distribución de los recursos entre las Comunidades Autónomas, las cuales son oídas en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.

De todos los programas sociales puestos en marcha por el MTAS, los Programas de Intervención Social Integral para la erradicación de la pobreza y la exclusión son los que más se aproximan a los planteamientos integradores de los que hablamos anteriormente. Su objetivo es potenciar el desarrollo de actuaciones a favor de personas

²⁸ De acuerdo con el principio de subsidiariedad, reconoce que... "las decisiones se han de tomar en el nivel más bajo que resulte oportuno. Las intervenciones de la UE en las zonas urbanas tendrán mayor eficacia si complementan a las medidas nacionales, regionales y locales". Pero también reconoce... "una falta de integración entre las actividades del sector público, tanto verticalmente, entre diferentes niveles de administración, como horizontalmente, entre diversos sectores de actuación".

en riesgo de pobreza y exclusión, mediante la cofinanciación de proyectos de intervención social integral.

La importancia de todos estos programas radica en los planteamientos globalizadores y en cuatro conceptos básicos que pretenden ser sus principios de actuación: territorialidad, en cuanto están dirigidos a zonas urbanas vulnerables y territorios con dificultades de inserción; multidimensionalidad, en forma de actuaciones simultáneas en diferentes campos, educación, formación, salud, empleo, vivienda, etc.; partenariado; y participación de la población afectada.

Cuadro 2.2. Presupuestos de los Programas de Servicios Sociales para 1999

	Importe total (Miles de €)	C.A.M. (Miles de €)	% sobre el total
Prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales	76.328	8.849	11,6
Proyectos de intervención social integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano	3.005	408	13,6
Programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza y la exclusión	2.406	204	8,5
Conciliación entre la vida familiar y laboral	12.621	2.022	16
Atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo social	1.502	174	11,6
Plan Gerontológico	30.050	3.247	11
Plan de Acción para personas con discapacidad	3.606	430	12
Plan de integración social de inmigrantes	2.103	581	27,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el MTAS

Otra característica esencial de estos programas es que parten de la experiencia obtenida en la puesta en marcha de programas anteriores, especialmente el Programa Europeo Pobreza 3 (1989-1994) del que ya hemos hablado con anterioridad. Una prueba del éxito obtenido han sido las sucesivas convocatorias anuales desde el año 1994 hasta la actualidad. A ello hay que unir la posibilidad de que los mismos proyectos subvencionados por estos programas puedan ser financiados por otros (de origen comunitario, nacional o local). Algunos de los aspectos que más se valoran a la hora de decidir la financiación son: la experiencia aprendida; el conocimiento de los problemas, de la realidad del área o cuales son los mecanismos más idóneos para la intervención.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Red de Protección Social

La Red de Protección Social consiste en un sistema público de servicios comunitarios, dirigida fundamentalmente a la atención del indigente y a la población en dificultades. Es un proyecto cofinanciado por las Comunidades Autónomas y la infraestructura se articula en Centros de Servicios Sociales, Albergues y Centros de Acogida repartidos por las ciudades españolas.

A través del Instituto Nacional de Empleo, organismo dependiente del MTAS, se establecen cuatro líneas de trabajo con repercusión directa sobre la exclusión social: la iniciativas locales de empleo; los programas de colaboración con las corporaciones locales; los programas de colaboración con instituciones; los programas de escuela-taller y casas de oficios.

Ministerio de Fomento: Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI)

Otro de los instrumentos que el Ministerio de Fomento²⁹ utiliza, iniciado en 1993 para intervenir en los barrios desfavorecidos son las denominadas Áreas de Rehabilitación Integrada, generalmente conocidas como ARIs. Éstas, responden a planteamientos integradores, al menos en principio, y generalmente actúan sobre áreas que han sufrido un paulatino deterioro físico.

Las áreas propuestas como ARI han de declaradas por el Ministerio de Fomento, a propuesta de las Comunidades Autónomas y en base al desarrollo de convenios con los Ayuntamientos. Las medidas (rehabilitación de edificios, viviendas, infraestructuras, etc.) han de ajustarse al planeamiento vigente. En la actualidad, el Ministerio de Fomento tiene declaradas un total de 39 actuaciones, repartidas por diferentes provincias españolas.

- d) Las administraciones regional y local son competentes en el mayor número de intervenciones sobre áreas urbanas

Comunidades autónomas y ayuntamientos son, a priori, las instituciones más adecuadas para gestionar la intervención en áreas desfavorecidas. Sin embargo, en la mayor parte de los casos suelen plantearse problemas de diversa índole, provocados generalmente por las competencias y los enfrentamientos con las instituciones locales. Por otro lado, la necesidad de instrumentar programas integrados se traduce en la colaboración, mediante convenios, con entidades de la administración general del Estado.

- e) Por último, en las intervenciones urbanas están presentes tanto las asociaciones de solidaridad como las entidades privadas

Las primeras no poseen capacidad económica para desarrollar proyectos de intervención por lo que se convierten en entes gestores en el mejor de los casos y colaboradores en otros. No tienen un peso suficiente para actuar por si solas. Casos como Cáritas o Cruz Roja están presentes en buena parte de los proyectos aquí planteados. Sus propias intervenciones son de un carácter muy reducido y se aplican generalmente a grupos desfavorecidos, aunque nadie discute su capacidad como mediador social para restablecer la relación entre los excluidos y la sociedad. La iniciativa privada, por su parte, sigue hoy día jugando un escaso papel. Las inversiones de los entes privados alcanzan un volumen irrisorio comparados con los presupuestos de los proyectos, demostrando que todavía no es rentable la inversión en estas temáticas³⁰.

²⁹ Uno de los mecanismos de intervención indirectos sobre los barrios desfavorecidos urbanos del Ministerio de Fomento pueden ser los Planes de Vivienda.

³⁰ En otro tipo de procesos de construcción de la ciudad, especialmente aquellos ligados a las actividades constructivas, al proceso de urbanización de la misma, sí que es notable la presencia del sector privado, vía convenios urbanísticos, consorcios, etc. Por el contrario, su escasa participación en las áreas más

El proceso de institucionalización así planteado exige una condición ineludible: la coordinación entre todos los entes participantes. A veces, la multiplicidad de agentes intervinientes sobre el mismo ámbito puede ser contraproducente. El ciudadano puede no reconocer con claridad la instancia a la que le corresponde la responsabilidad real en los problemas de su ciudad (Comisión Europea, 1997). En España, al menos en materia de rehabilitación urbana, puede estar produciéndose un progresivo fenómeno de descoordinación en la aplicación de los distintos programas y de las normas disponibles para la renovación urbana (González-Varas, 1999).

Diferentes planteamientos ante problemáticas comunes. Enfoque integral vs. enfoque sectorial

La evolución de la intervención sobre áreas urbanas desfavorecidas también se ha manifestado en lo que a los enfoques se refiere. Tradicionalmente, las actuaciones públicas se han encaminado a la lucha contra la exclusión social con un marcado carácter sectorial. Así lo demuestran diferentes intervenciones, ya históricas en nuestro país. La política de vivienda desarrollada durante los años 50 y 60, basada en la construcción de promociones de vivienda pública, generalmente de forma rápida para dar solución a la acuciante demanda de ella, constituye el ejemplo más elocuente pero no el único³¹. Las políticas estatales de transportes y comunicaciones también han contribuido de alguna manera a la creación de áreas desfavorecidas mediante la segregación de algunos espacios de la ciudad³². En muchos casos, los barrios desfavorecidos actuales tienen mucho que ver con esas intervenciones anteriores y aún hoy manifiestan una serie de carencias relacionadas con la nefasta política que en su día se aplicó. En relación a las promociones de vivienda, se prevé un aumento de la problematización a medida que vayan transcurriendo los años y su deterioro sea irreversible. Los costes económicos y sociales que de ello se derivan recaerán de una u otra manera sobre las instituciones públicas y más aún sobre la población que allí habita³³.

Todavía hoy las políticas de carácter sectorial se siguen utilizando, dirigiendo las actuaciones a resolver problemáticas concretas. Las políticas destinadas al fomento del empleo, a la erradicación del chabolismo, a la rehabilitación de determinados entornos, junto con medidas de apoyo económico a los comerciantes o a las pymes, etc., constituyen ejemplos de ello. Esta forma de actuar tiene la ventaja de que, a priori, garantiza éxitos parciales en algunas de las intervenciones planteadas por su mayor agilidad, ya que los programas van dirigidos a un problema o a un colectivo específico. Por el contrario, el enfoque sectorial puede reducir la visión de la realidad social del entorno. Su aplicación puede dar lugar a retrasos temporales, y a la postre a la no resolución de los problemas, como consecuencia de la sucesiva incorporación de actuaciones. Generalmente se trata de programas generales, sin implicación territorial y

desfavorecidas de la ciudad, demuestra que el negocio es el que manda, y mientras no sea rentable o se incentive de alguna manera su intervención, el sector privado quedará al margen.

³¹ Un repaso a la política de vivienda social en la Unión Europea puede verse en Priemus & Dieleman (2002).

³² Las políticas nacionales no son las únicas responsables. Andersen (2002:768) argumenta cómo, mientras en Dinamarca y Finlandia se ha incrementado el empleo y ha decrecido la desigualdad social, la segregación espacial en las ciudades ha aumentado.

³³ Es un aspecto que deben tener en cuenta las nuevas políticas urbanas que se pongan en marcha en las ciudades europeas (Rodríguez et al., 2001).

destinados a grupos de población concretos, conocidos como población vulnerable, pero sin tener en cuenta su localización espacial.

El segundo modelo, la intervención integral sobre áreas desfavorecidas, ha ido cobrando peso con el paso del tiempo. Entre las diferentes instituciones públicas, especialmente la comunitaria, se ha generalizado el planteamiento integrador tanto en la problemática como en la participación de todos los entes implicados. La propia Comisión Europea (1998) lo reconoce cuando afirma que:

“El desarrollo de un planteamiento integrador de la gestión urbana, que está reconocido como esencial para solucionar los problemas complejos e interrelacionados que se plantean y para explotar al máximo el potencial urbano, se ve dificultado por los tradicionales enfoques sectoriales y por la fragmentación de poderes y competencias entre los distintos niveles de gobierno”.

El enfoque integrado de las políticas suele aplicarse a ámbitos territoriales específicos, lo cual constituye una de las principales ventajas, ya que las actuaciones se realizan a todos los niveles, atacando los problemas allí donde se producen. Aún así, no podemos olvidar la escala general donde se imbrican los barrios desfavorecidos. Los problemas de las áreas urbanas no pueden resolverse mediante políticas que se centren únicamente en ellas³⁴. Los contextos regionales y estatales tienen mucho que ver en ello, lo que lleva a la necesidad de establecer políticas globales, que afecten al conjunto de la ciudad o incluso a la región. Es necesaria la colaboración entre instituciones para que la intervención no sea una mera acumulación de políticas sobre un entorno determinado, evitando así la falta de coordinación entre las actividades del sector público tanto entre diferentes niveles como entre diferentes sectores de actuación (Comisión Europea, 1998).

Por el contrario, este tipo de intervención necesita de una gestión y administración ágil y solvente, ya que si no, se puede caer en el “querer y no poder”. El objetivo consiste en tratar de no abarcar demasiadas intervenciones conjuntamente para no acabar en una mera limpieza de cara del área afectada. En su defensa habría que decir que es necesaria una adaptación de las propias instituciones y del complejo entramado burocrático-administrativo encargado de llevar a cabo estos programas. Un cambio de mentalidad, que requiere un rodaje previo y unas actuaciones no demasiado alentadoras ante planteamientos tan novedosos y diferentes de los tradicionalmente utilizados.

³⁴ OCDE (1998) *Integrating distressed urban areas*, París. Sobre esta publicación podemos encontrar un amplio resumen en Conway & Konvitz, 2000. Para su elaboración se solicitaron informes a cada uno de los países miembros. En España se aportó el informe sobre la desigualdad urbana (2000), llevado a cabo por el Ministerio de Fomento que, a día de hoy, supone el principal exponente y punto de referencia de los problemas de exclusión social y desigualdad urbana en nuestro país. A partir de los datos procedentes del Censo de Población y Vivienda del año 1991 y mediante la utilización de diferentes indicadores propuestos por la OCDE, se elaboran tres trabajos sobre la segregación y su manifestación en barrios desfavorecidos. Los resultados fueron concluyentes. Se detectaron 374 barrios desfavorecidos de más de 3.500 habitantes y diferentes entidades menores en los que residen más de 4 millones de personas. Dichos barrios se dan en tipologías urbanísticas diferentes, ya sean éstas cascos históricos, áreas centrales, promociones de vivienda unitarias o áreas urbanas periféricas, lo que viene a demostrar que existe una fuerte concentración espacial de la desigualdad en las ciudades españolas.

En diferentes aspectos las opiniones de González-Varas (1999) y Hahn (1994) son coincidentes al proponer la visión integral a la hora de intervenir en áreas desfavorecidas. El primero, lo hace en relación a la rehabilitación física de los espacios urbanos, tanto en los métodos a aplicar como en la proyección geográfica sobre el territorio. El segundo, por su parte, plantea la integración de estrategias urbanas, sociales, ambientales, políticas y económicas como un reto fundamental para los barrios de áreas desfavorecidas.

A nuestro modo de ver, se echan en falta determinadas medidas de apoyo cuando se decide actuar sobre barrios o población desfavorecida. Así, son relativamente frecuentes las acciones en materia de realojo que no se ven acompañadas por actuaciones sociales y asistenciales en materia de empleo o formación por ejemplo. Se configuran, así, áreas donde el medio urbano tiene una calidad aceptable pero donde no se cuentan con dotaciones adecuadas (sanidad, educación, etc.) y la población adolece, además, de los mismos problemas económicos y sociales que en la situación previa. De igual manera, ocurre cuando los realojados están dispersos por la ciudad y no están acompañados por las medidas de apoyo suficientes para tratar de solventar sus problemas. No se crean barrios desfavorecidos pero tampoco se acaba con la exclusión social. Como dice Yépez del Castillo (1994), el objetivo de la política urbana pasa por hacer que las políticas sectoriales de rango estatal (vivienda, empleo, etc.) incidan sobre la exclusión y sobre los ciudadanos.

La participación social

Parece asumido en los últimos tiempos la necesidad de la participación de todos los entes implicados, tanto públicos como privados, cuando se interviene sobre barrios desfavorecidos. Esta participación, conocida como *partenariado* o "*partnertship*" debe producirse de forma horizontal, entre los actores locales, pero también de forma vertical, provocando la intervención de los diferentes niveles administrativos coordinadamente. "La integralidad ha de entenderse en este sentido de complejidad que sabe conjugar las distintas especialidades profesionales y los distintos actores sociales que intervienen en cada caso concreto" (Villasante, 1997).

El paulatino desarrollo tanto conceptual como metodológico de la participación social se ha producido a escala mundial³⁵. Encontramos ejemplos de ello tanto en ciudades norteamericanas como europeas. El fenómeno ha provocado un importante volumen de producción editorial, fundamentalmente en el área anglosajona³⁶, y ello ha motivado, a su vez, el que hoy día no se planteen intervenciones sobre áreas urbanas sin tener en cuenta este aspecto. Cada vez más, la colaboración de las instituciones sociales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones³⁷, etc. tiene un peso mayor sobre las decisiones a tomar, dado que la participación "se asocia casi siempre con la exclusión

³⁵ Valga como ejemplo la siguiente cita: "[participation] can become a source of tremendous vitality and innovation for the creation of new and more just societies" (United Nations Development Programme, 1993:5).

³⁶ Una de las más recientes aportaciones sobre las tipologías, contradicciones y perspectivas de la participación puede verse en Jones (2003).

³⁷ Todo este entramado social se suele denominar también "tercer sector". Como argumenta Alguacil (2000:147) es "todo aquello que no es Estado (no es lo público), ni es mercado (no es lo lucrativo). Para diferenciarlo del Estado se ha extendido la denominación de Organizaciones No Gubernamentales". Es lo que Castells (1986; 1991:94) definió como movimientos sociales urbanos o "acciones colectivas, emprendidas por sujetos de cambio social, que pueden ser o no la expresión directa de la lucha de clases".

social a nivel conceptual y político porque estar excluido significa una condición o un proceso de una falta de participación” (Madanipour, 1998).

La *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* ha elaborado una serie de características o requisitos de la participación social. Son estos: a) se trata de una estructura organizativa formal para la implementación y la constitución de políticas; b) se genera, por tanto, una movilización de una coalición de intereses comunes; c) puede plantear la adopción de una agenda común y de un programa de acción multidimensional para combatir el desempleo, la pobreza, la exclusión social y promover la cohesión social.

La capacidad para combinar efectivamente las actividades y los recursos de los diferentes niveles de gobierno (comunitarios, estatales, regionales y locales) con los sectores sociales (por ejemplo, ONGs, privados o asociaciones locales) es crucial para conseguir sinergia y, consecuentemente, combatir la exclusión social (Alcock et al., 1998). El desarrollo de una genuina participación requiere un replanteamiento de actitudes de políticos e instituciones de los gobiernos centrales y locales. Han de reconocer la legitimidad que posee la participación local en los procesos de regeneración urbana (Atkinson, 2000; Vestergaard, 1996). Sólo así, las políticas de intervención tendrán el calado social necesario para conseguir los objetivos marcados.

La clave del éxito político está en conseguir un adecuado equilibrio entre las decisiones de rango institucional y la participación de los residentes en ellas³⁸. Las aportaciones de las entidades más cercanas al territorio pueden constituir un elemento fundamental para el desarrollo de las intervenciones. La capacidad de gestión de las entidades sociales suele ser muy reducida y únicamente en casos puntuales han sido capaces de llevar adelante proyectos de intervención. Pero ello, no debe restar a la importancia que dichas entidades pueden poseer sobre las intervenciones. Las experiencias positivas, hoy día ya evaluables, han generado el convencimiento general de la necesidad de ampliar la participación de las iniciativas comunitarias en la gestión de proyectos y programas.

El reconocimiento de la escala de intervención local

Otro de los planteamientos que se han ido generalizando en la intervención pública sobre áreas urbanas lo constituye el reconocimiento de la escala local como la más idónea (Meegan & Mitchell, 2001). Las diferentes experiencias llevadas a cabo en este sentido han propiciado el convencimiento general de esta afirmación. En el preciso momento en que es posible, por vez primera, aplicar con cierta solvencia políticas generales a escala comunitaria, las políticas locales cobran más y más importancia y atraen mayor interés que nunca (Urrutia & Areilza, 2000). La participación local en el diseño y gestión de iniciativas dirigidas a los problemas de las áreas urbanas

³⁸ La cohesión social puede verse amenazada en algunas ocasiones por la oposición comunitaria vecinal a la implantación de determinadas dotaciones y servicios para la población excluida (centros de desintoxicación, por ejemplo) en su entorno más cercano. Este fenómeno es casi siempre patrimonio de áreas urbanas con dificultades y se conoce con el nombre de Síndrome NIMBY (Not In My Backyard). Chocan el sentido de propiedad con el mercado del suelo y con las molestias de los residentes en un problema de difícil solución. Incluso los urbanistas son incapaces de prever estos hechos, no están preparados para los temas de justicia y política social (Gleeson, 1997).

desfavorecidas es un componente crítico para el éxito de dichas iniciativas (Conway & Konvitz, 2000).

La propia Unión Europea afirma que: *“...cada vez más se reconocen las capacidades locales para crear puestos de trabajo en las ciudades gracias a la explotación de nuevas fuentes de empleo por medio de iniciativas locales de desarrollo y empleo, de la cooperación entre el sector público y el privado”*. Igualmente, el principio de subsidiariedad reconoce que las intervenciones deben desarrollarse al nivel más bajo que sea posible.

La propia Constitución Española reconoce en su artículo 148.1.3° el derecho de las Comunidades Autónomas de asumir competencias en las siguientes materias: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Ello ha generado en nuestro país un importante número de soluciones regionales hacia determinadas áreas urbanas y temas específicos. Se genera así un panorama de intervención donde, para alcanzar una adecuada planificación integrada de las ciudades, no se puede segregar la intervención en ellas de los contextos internacionales, regionales o locales (Valenzuela, 1997).

Ahora bien, la escala local también presenta disfunciones que tienen sus consecuencias en la aplicación de los programas. La dinámica de trabajo propia de las administraciones locales puede condicionar el ritmo y el desarrollo de los proyectos a la vez que favorece la descoordinación entre las distintas dependencias o áreas implicadas. Este hecho ha ralentizado la tramitación de numerosos proyectos (García, 1998).

En definitiva se trata de establecer una adecuada coordinación, colaboración, cooperación, consenso y voluntad política entre los diferentes niveles de la Administración y entre los propios niveles en el caso metropolitano. El gobierno urbano ideal no debe caracterizarse por un tamaño desproporcionado sino por ser un gobierno adecuado, flexible y democrático. Debe abarcar un área tan extensa como le sea posible, debe mostrar una adecuada simplicidad administrativa, competencias acordes a su capacidad y debe poseer un carácter descentralizado (Nello, 1995). De hecho, algunos autores hablan de “desnacionalización” del Estado al referirse al incremento de protagonismo de la entidad local y su configuración en forma de entramado de redes intermunicipales que integran aspectos sociales, económicos, tecnológicos, etc. (McLeod & Goodwin, 1999).

En suma, la necesidad de una adecuada política de barrios en nuestro país que, en buena medida, va implantándose con el transcurso del tiempo. “El barrio es la unidad mínima de apropiación y participación de la ciudad en un espacio multidimensional” (Hernández, 2000:87). Las políticas que analizaremos a continuación constituyen ejemplos elocuentes ya que plantean la intervención territorial en ámbitos urbanos definidos como uno de sus objetivos prioritarios. Asimismo, los proyectos, programas o intervenciones vienen a corroborar los argumentos anteriormente planteados en relación a las características del proceso de intervención sobre barrios desfavorecidos en nuestro país.

Criterios definidores en la elección de barrios desfavorecidos en esta investigación

La elaboración de este capítulo se ha articulado en función de diferentes políticas puestas en marcha en nuestro país. El requisito fundamental para la elección de

los barrios desfavorecidos ha sido la presencia en los mismos de políticas de intervención, ya sean éstas de carácter comunitario (Urban o Proyectos Pilotos Urbanos), estatal (Áreas de Rehabilitación Preferente o Proyectos Integrales del Ministerio de Trabajo) o regional/local. Tanto la información como los comentarios que se derivan de ella, aquí presentados, están condicionados a la obtención de la información necesaria. La valoración de las políticas así como de sus resultados han de ser examinados por tanto con cautela. Ello, debido a diferentes motivos: la inexactitud de algunos datos y cifras de la información consultada; la falta de información en otros casos o, la no finalización de muchos de los programas consultados. Por todo ello, solicitamos la comprensión de los posibles errores o discordancias que el lector de este texto pudiera localizar.

El rasgo común a todas las políticas de intervención estudiadas es su relación con el territorio. Los proyectos están condicionados a su aplicación sobre ámbitos urbanos definidos. Es lo que en términos anglosajones³⁹ se conoce como “area-based policies”. Nada nuevo, pero que supone un instrumento que hoy día posee un aparente renacimiento, especialmente en el caso británico⁴⁰, como respuesta a la exclusión social (Mohan, 2000). Su aplicación sobre áreas urbanas ha sido otro de los criterios definidores de los barrios desfavorecidos seleccionados. En los últimos años, buena parte de los planteamientos públicos sobre áreas urbanas ha tenido al barrio como unidad territorial de referencia. En algunos casos la denominación puede proceder de la división administrativa reinante (distrito, barrio, etc.) en otros, porque el área se configura como una unidad espacial bien definida (barriada), en otros, el área puede estar configurada por la unión de varios de los anteriores (barrios) o, afectar a una porción determinada de cualquiera de los anteriores.

A pesar de ello, también existen críticas a este tipo de aproximación. Parkinson (1998), por ejemplo, argumenta que las acciones sobre un ámbito concreto de la ciudad puede provocar el desplazamiento de los problemas hacia otro o provocar la desventaja de éstos frente a los beneficiados. Puede también crear una cierta dependencia de la zona de actuación hacia la provisión de recursos y cuando éstos finalizan, volver a recaer en la situación de partida. Con ello, además, puede no actuarse sobre otros individuos que no residen en áreas desfavorecidas. El autor plantea el que las causas de los problemas y sus posibles soluciones están fuera de las áreas excluidas y que, por tanto, las acciones no deben focalizarse en ellas.

Las iniciativas urbanas así definidas deben ir acompañadas de ciertos requisitos como la coordinación entre las instituciones actuantes, la participación social de los afectados, la integralidad en sus acciones, etc., para intentar erradicar los problemas que allí se presentan. Se debe establecer una colaboración de abajo a arriba “bottom-up” pero también deben ser complementadas con medidas “top-down” (Williams &

³⁹ Algunas aportaciones ya clásicas sobre las “políticas de área”, sus efectos sobre la ciudad y sus principales limitaciones son las de Townsend (1976) y Eyles (1979). Más reciente es de citar la de Atkinson & Lejeune (2001) sobre lo que denominan “Area Based Initiatives –ABP”.

⁴⁰ Existe una amplia tradición en círculos académicos y políticos en el Reino Unido sobre la dinámica de los barrios, los temas de cohesión y capital social y las diferentes formas de intervenir (Wallace, 2001). Algunas ejemplos representativos son la “Social Exclusion Unit”, la “National Strategy for Neighbourhood Renewal”, las “Urban Development Corporations”, etc., y ultimamente las “Area Based Initiatives”, entre las cuales se encuentra el “Single Regeneration Budget” (1995-2001). Un ambicioso programa de carácter integral sobre determinadas áreas carenciales del Reino Unido con una inversión total de 26 billones de libras (Rodhes et al., 2003).

Windebank, 2000). En buena medida, los programas seleccionados para su presentación cumplen los criterios anteriores. Su punto de partida es la década de los 90 y ello les permite compartir las experiencias y los progresos de actuaciones anteriores, a la par que transmiten y difunden mecanismos de intervención novedosos que aún hoy están por evaluar.

En cualquier caso, no se debe olvidar la dimensión territorial que las políticas de área poseen. La intervención no debe quedar reducida a un área concreta y delimitada radicalmente sino que hay que tener en cuenta su imbricación en ámbitos territoriales superiores. En este sentido, se echan en falta medidas de actuación sobre los ámbitos próximos o colindantes con las zonas de actuación. Medidas que traten de difuminar la discriminación positiva que sufren los ámbitos intervenidos frente al resto de la ciudad. De lo contrario, y es un efecto no verificado, la intervención reiterada sobre ellos puede provocar la aparición de otras zonas problemáticas en los ámbitos más próximos. Esto choca directamente con la opinión de diferentes autores que afirman que los barrios desfavorecidos son consecuencia de un origen ya marcado por la segregación y la exclusión social (Ministerio de Fomento, 2000).

La clasificación de cada uno de los proyectos puestos en marcha sobre áreas desfavorecidas responde a su inclusión en un determinado ámbito territorial. Sus características y la proporción respecto al total de áreas serán analizados con posterioridad. Estos ámbitos han sido clasificados como sigue:

- Actuaciones sobre cascos históricos
- Actuaciones sobre un barrio o determinados barrios de la ciudad consolidada
- Actuaciones sobre un barrio o determinados barrios de la periferia
- Actuaciones sobre un barrio o barrios de una ciudad pequeña-mediana
- Actuaciones sobre núcleos de realojamiento
- Actuaciones en áreas industriales en declive
- Actuaciones sobre asentamientos chabolistas
- Otras actuaciones

Igualmente, la problemática de las áreas urbanas ha sido clasificada en diferentes apartados. El cruce problemática-ámbito vendrá a demostrar cómo, en líneas generales, a ámbitos territoriales idénticos afectan problemáticas similares. Aunque, por supuesto, siempre existirán excepciones. Así, podemos definir:

- ❖ Problemas medioambientales como el paulatino deterioro del medio físico, la degradación del entorno o la contaminación
- ❖ Tejido urbano degradado. Pueden incluirse en esta categoría las malas condiciones de vida, la carencia de infraestructuras y/o equipamientos, la elevada densidad de población, la falta de planificación urbana, la dificultad de tráfico o la presencia de barreras arquitectónicas
- ❖ Problemas relacionados con la vivienda como la mala habitabilidad, el mal estado de la edificación, la presencia de chabolismo o de infraviviendas, la deficiente gestión, el hacinamiento o la ocupación ilegal de las mismas
- ❖ Problemas de índole social como el fracaso escolar, el bajo nivel educativo, la inexistencia de tejido social, el analfabetismo o la desestructuración familiar

- ❖ Presencia de grupos en exclusión y marginación social como los menores, los ancianos, las familias monoparentales, los gitanos, las minorías étnicas, los inmigrantes o el elevado número de población subsidiaria
- ❖ Problemas ligados al desempleo como la baja cualificación laboral, el desempleo juvenil o el paro de larga duración
- ❖ Presencia de actividades marginales en el área como la droga, la delincuencia, la prostitución o la mendicidad
- ❖ Otras problemáticas como el desarrollo industrial descontrolado, el declive industrial o la presión urbanística sobre el entorno

Por último, las modalidades de intervención sobre los barrios desfavorecidos han sido agrupadas en:

- Físicas. Se incluyen en este apartado las intervenciones en materia de rehabilitación de edificios, fachadas y/o viviendas, los realojamientos de población, la reordenación o la recuperación del espacio urbano, la dotación de infraestructuras y/o mobiliario urbano o el acondicionamiento de espacios libres públicos entre otros
- Medioambientales. Se incluyen la recuperación y/o creación de espacios naturales, la regeneración de espacios o las medidas contra la contaminación y la polución
- Sociales. Medidas de lucha contra la exclusión social, la dotación de equipamientos y/o infraestructuras, la puesta en marcha de programas, etc.
- Laborales. Intervenciones en materia de lucha contra el desempleo, el fomento de actividades tradicionales, la creación de centros de formación o las ayudas a la creación de nuevas empresas
- Económicas. Medidas tendentes a la revitalización del comercio, el fomento de la creación de empresas, la creación de entidades de apoyo, la regeneración de la estructura económica, etc.
- Otras medidas como la mejora de la seguridad de la zona, la puesta en marcha de actividades culturales o la promoción de actividades turísticas

Puede decirse que tanto los ámbitos como las problemáticas y las posibles intervenciones están intercomunicadas. A ámbitos territoriales semejantes se asocian problemáticas similares y, por ende, vías parecidas de intervención hacia la resolución de los problemas específicos del área.

La primera parte del texto comienza con la exposición de diferentes políticas de intervención que se muestran por separado ya que cada una cuenta con unas características diferenciales respecto de las demás, aunque no por ello se debe perder la escala más global. En muchas ocasiones, son políticas complementarias que han sido aplicadas al mismo tiempo sobre el mismo territorio. Posteriormente, se establecerá un análisis cruzado entre todas ellas planteando diferentes temáticas: vivienda; mejoras sociales; o la reactivación del tejido económico serán algunos de ellas. Por último, un apartado donde se presentarán diferentes estudios de caso referenciados a ámbitos territoriales concretos. Con ello se pretende demostrar cómo las políticas de intervención han resuelto problemáticas diferentes en ámbitos variados.

“Incluso los núcleos urbanos más importantes y prósperos se enfrentan a problemas de deterioro ambiental y a situaciones de pobreza extrema”

Comisión Europea

2.1. LOS ORÍGENES DE LA INTERVENCIÓN EN ÁREAS URBANAS: LOS PROYECTOS PILOTO URBANOS

2.1.1. Introducción

Los Proyectos Piloto Urbanos surgieron ante la existencia, cada vez más acusada en la UE, de un buen número de ciudades que quedaban al margen del sistema productivo y del desarrollo económico. La competencia entre las urbes europeas es cada vez mayor. Las ciudades se convierten en auténticos polos de atracción económica y tecnológica. Pero también, lo son para la marginación social, la conflictividad o los problemas de carácter ambiental.

En esta línea de preocupación por los problemas urbanos surgieron, al amparo financiero de los Fondos Estructurales, los Proyectos Piloto Urbanos, financiados con arreglo al artículo 10 del Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)⁴¹ en el año 1989. Se pretendía prestar apoyo a la innovación en la regeneración y planificación urbanas, no sólo por medio de los programas de desarrollo regional, sino también a través de una serie de proyectos piloto en distintas ciudades de la Unión Europea⁴².

⁴¹ De conformidad con el último párrafo del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 2083/93 del Consejo 20.07.1993, que modifica al Reglamento (CEE) n° 4254/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE L 193 del 31.07.1993), el FEDER podrá contribuir y apoyar los estudios y proyectos piloto referidos al desarrollo regional a escala comunitaria. Podrá además contribuir, hasta un máximo del 1% de su dotación anual, a la financiación a escala comunitaria de:

a) estudios realizados por iniciativa de la Comisión con el fin de determinar:

- las consecuencias territoriales de las medidas proyectadas por las autoridades nacionales, en particular en materia de grandes infraestructuras que, por sus repercusiones, sobrepasen el ámbito nacional.
- las medidas para solventar los problemas específicos de las regiones fronterizas internas y externas de la Comunidad.

- los elementos necesarios para establecer un sistema prospectivo de utilización del espacio comunitario.

b) proyectos piloto que:

- fomenten la construcción de infraestructuras, la inversión en empresas y la adopción de otras medidas específicas que tengan un marcado interés comunitario, en particular en las regiones fronterizas internas y externas de la Comunidad.

- favorezcan el intercambio de experiencias y la cooperación en materia de desarrollo entre regiones de la Comunidad, así como acciones innovadoras.

⁴² Las características de los proyectos se encuentran recogidos en las siguientes publicaciones: Comisión Europea (1997) y Comisión Europea (1998).

Estos proyectos constituyen el auténtico germen de las intervenciones sobre áreas desfavorecidas en las ciudades europeas. Surgen incluso antes que las propias iniciativas comunitarias. Como su propio nombre indica, sirvieron de laboratorio a nivel institucional de las directrices de la Comisión Europea. En el año 1994, una vez concluida la Fase I, se decidió la puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria Urban basándose en postulados similares. Las experiencias acumuladas habían revelado la necesidad de ampliar y coordinar las medidas de una forma más eficaz. Así pues, los Proyectos Pilotos Urbanos suponen el primer avance hacia la intervención en las ciudades con planteamientos modernos e integradores. Por su parte, el Programa Urban aprovechó las experiencias del primero y se planteó nuevos retos y nuevas formas de intervención sobre los barrios desfavorecidos de las ciudades europeas. En la actualidad, los Proyectos Piloto han concluido y se encuentran en fase de valoración. En cualquier caso, la semilla dejada con su aplicación alcanzó buena parte de los objetivos perseguidos. Por su parte, la Iniciativa Urban se amplía mediante una segunda convocatoria para el periodo 2000-2006, demostrando así el interés despertado y lo acertado de los planteamientos de intervención esgrimidos.

El objetivo principal de los Proyectos Piloto Urbanos es detectar y experimentar ideas nuevas para solucionar los problemas urbanos a escala local. Se trata de incitar a las autoridades locales a que amplíen su ámbito de actuación en estas cuestiones, sacando partido de las posibilidades existentes y desarrollando nuevas actividades, nuevos instrumentos de financiación y un enfoque más integrado de los problemas. Los proyectos se deben plantear como elementos de una estrategia global de desarrollo de las zonas urbanas y deberán dar una solución con vocación de permanencia a los problemas urbanos detectados. Los proyectos debían poseer las siguientes características:

- Capacidad de abordar problemas comunes a diferentes ciudades enfrentadas a situaciones parecidas.
- Carácter innovador y demostrativo de soluciones propuestas.
- Cooperación entre los sectores público y privado, como condición esencial de la aplicación de las medidas y como clave de su autofinanciación a medio plazo
- Repercusión en el nivel de empleo, protegiendo los puestos de trabajo existentes o creando otros nuevos.

Los criterios de selección de los Proyectos Piloto Urbanos fueron muy diversos. Los temas de actuación podían ser medioambientales, urbanísticos, económicos o sociales. En cualquier caso, los beneficiarios deben ser las autoridades locales de ciudades por lo menos de 100.000 habitantes. Se pueden tener en cuenta ciudades más pequeñas cuando éstas tengan una estructura económica y social meramente urbana, desempeñen un papel central en una región o se trate de conurbaciones contiguas a grandes ciudades. Los temas de actuación pueden ser:

- Proyectos encaminados a la corrección de los efectos de un crecimiento urbano desequilibrado y fomento de una mejor planificación en las zonas periféricas de las ciudades, en concreto de las grandes y medianas.
- Soluciones viables para la organización del funcionamiento y de los servicios de las estaciones ferroviarias, con miras a atender mejor las necesidades de los usuarios y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vecinas de dichas estaciones.

- Soluciones viables para el acondicionamiento de espacios verdes en las zonas edificadas, procurando mantener un uso económico equilibrado del espacio urbano (lugares para actos, aparcamientos subterráneos, tiendas, etc.).
- Soluciones viables para la reactivación económica de centros históricos.
- Guía de prácticas adecuadas para la conservación de los edificios de interés arquitectónico o social en regiones con desventajas naturales (riesgos sísmicos, zonas montañosas, etc.).
- Soluciones viables para un tratamiento integrado de los residuos o para la explotación de las energías renovables en un contexto urbano.
- Tratamiento y gestión de las aguas fluviales, principalmente con miras a crear zonas de recreo acuáticas integradas en el paisaje urbano, etc.
- Estrategias de fomento y aprovechamiento de los activos culturales, geográficos e históricos de las ciudades medianas.
- Proyectos que apunten a estimular la regeneración de zonas urbanas con problemas por medio de la introducción de nuevas actividades en relación con su rehabilitación y destinados a la protección del medio ambiente.

La experiencia de los Proyectos Pilotos Urbanos (Cuadro 2.3) se ha venido desarrollando hasta el año 1999 en dos fases o convocatorias. En la primera fase, desarrollada entre 1989 y 1993 se financiaron un total de 33 proyectos repartidos en 11 Estados miembros de la Unión Europea. El presupuesto destinado a estos proyectos fue de 204 millones de €, de los cuales el FEDER financió el 50%. Tras el éxito alcanzado en esta primera convocatoria, La Comisión Europea convocó, en noviembre de 1995, una segunda fase, en la que se seleccionaron un total de 26 proyectos que obtuvieron financiación para el periodo del 1 de julio de 1997 al 31 de diciembre de 1999. Los Proyectos Piloto Urbanos de esta segunda fase se aplicaron en 14 Estados miembros. El presupuesto destinado a los mismos fue de 162,3 millones de €, de los cuales, el FEDER aportó algo más de 63 millones (39%).

Cuadro 2.3. Inversión y Número de Proyectos Piloto Urbanos [1989-1999]

Fases	Inversión (millones de €)			Nº de Proyectos	
	Total	FEDER	%	Total U.E.	España
Fase I 1989-1993	204	102	50	33	4
Fase II 1994-1999	162,3	63,6	39	26	4

Fuente: Elaboración propia a partir de las publicaciones de la Comisión Europea

En cuanto a la características de la gestión del presupuesto existen diferencias entre ambas convocatorias. En la primera de ellas, la financiación procedente del FEDER podía llegar hasta el 50% del monto total del proyecto, independientemente de la localización territorial de la ciudad seleccionada. Por su parte, la segunda fase establecía diferencias en función del objetivo en el que se encuadraba la ciudad seleccionada. Así, la financiación procedente del FEDER podía ascender al 75% del coste total del proyecto en ciudades situadas en Regiones Objetivo 1, hasta el 50% del total del proyecto en Regiones Objetivo 2 y hasta el 30% en las ciudades no incluidas en ningún objetivo⁴³.

⁴³ Para el periodo de programación 1994-1999, los reglamentos sobre los Fondos Estructurales, concentran las medidas estructurales en 5 objetivos prioritarios. Objetivo 1: regiones menos desarrolladas

2.1.2. Proyectos españoles de la Fase I [1989-1993]

Durante el periodo 1989-1993 un total de 33 Proyectos Piloto Urbanos recibieron financiación del FEDER. De ellos, 4 proyectos fueron adjudicados a otras tantas ciudades españolas. Los proyectos de esta primera fase iban dirigidos a resolver diferentes problemas urbanos: necesidades económicas y sociales; cascos históricos desatendidos; escasa planificación territorial; malas relaciones entre las actividades de investigación y desarrollo y la pequeña-mediana empresa o sobre áreas industriales en declive. Poco a poco los proyectos comenzaron a recibir las subvenciones comunitarias y a ponerse en marcha. De lo acontecido hasta hoy día en los proyectos españoles tratará este capítulo.

Cuadro 2.4. Objetivo e Inversiones de los Proyectos Piloto Españoles. Fase I

Proyectos	Objetivo	Gasto Total (€)	Aportación FEDER (€)	% (FEDER)
Puerta Abierta Bilbao la Vieja	Fuera de Objetivo	8.202.000	3.267.000	39,8
P.P.U. Ciudad de Valladolid	Objetivo 1	5.733.000	3.000.000	52,3
P.P.U. Madrid	Objetivo 2	9.199.000	4.600.000	50
P.P.U. Pobra de Lillet	Objetivo 2	544.000	200.000	36,7
Total		23.678.000	11.067.000	47

Fuente: Elaboración propia a partir de las publicaciones de la Comisión Europea

Como muestra el Cuadro 2.4 existen diferencias notables en los proyectos seleccionados para esta primera fase. El presupuesto total para los 4 proyectos ascendió a más de 23 millones de €, repartidos de forma desigual. Así, los proyectos de Madrid y Bilbao disponen de más recursos que el resto de los proyectos. El proyecto de Pobra de Lillet supera por poco el medio millón de € ya que es una actuación de carácter mucho más reducida. Del mismo modo, las aportaciones del FEDER varían entre el 52 y el 50% de Valladolid y Madrid, respectivamente, y los 40 y 37% de Bilbao y Pobra de Lillet, siendo la media en torno al 47%. En suma, una importante ayuda financiera a unos proyectos de gran entidad. Más aún si cabe, teniendo en cuenta que se trata de proyectos de la primera década de los noventa, en donde, como ya hemos dicho, las intervenciones sobre áreas urbanas se limitaban a proyectos municipales o de carácter

cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria (en el caso español dichas regiones serían Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla). Objetivo 2: regiones afectadas por el declive industrial. Incluye a las regiones excluidas del Objetivo 1 con una tasa de paro superior a la media comunitaria, un porcentaje de empleo industrial igual o superior a la media y una disminución del empleo industrial. Objetivo 3: dirigido a combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes. Objetivo 4: destinado a facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a la evolución de los sistemas de producción. Objetivo 5: destinado a fomentar el desarrollo rural. Tiene dos subobjetivos: 5a: acelerar la adaptación de las estructuras agrarias; 5b: facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las áreas rurales excluidas del Objetivo 1.

Para el periodo de programación 2000-2006, los objetivos han sido modificados y simplificados en tres. El FEDER se centra en las regiones menos desarrolladas (Objetivo 1), 22% de la población de la Unión Europea, y en la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (Objetivo 2). El Objetivo 3 no está regionalizado y aborda la modernización de las políticas y sistemas nacionales de educación, formación y empleo.

marcadamente sectorial. Con estos programas se intenta combatir los problemas urbanos en determinadas áreas de todo tipo de las ciudades europeas. A continuación, pasaremos a desarrollar independientemente cada uno de los proyectos para finalizar este capítulo con una valoración de los resultados alcanzados en dicho programa.

Siendo así que el sentido de esta investigación es analizar las políticas de intervención sobre áreas desfavorecidas urbanas, en determinadas ocasiones los proyectos seleccionados no se ajustan a los requisitos específicos. Este es el caso de uno de los Proyectos Piloto subvencionados en el caso español en esta primera fase. El Proyecto de la ciudad de Valladolid no está referido a ningún ámbito espacial determinado. Incluye un conjunto de acciones de rehabilitación del patrimonio histórico a través del uso de tecnologías de última generación (tecnología láser). En el mismo se propone la intervención tanto del sector privado como del público, fomentando acciones de colaboración y de investigación. El proyecto consta de dos etapas: la primera, consiste en la rehabilitación y limpieza de la Fachada del Palacio de Santa Cruz. Para ello, se crea un prototipo, usando la tecnología láser, que además, podrá ser aplicada en otros monumentos de la ciudad; la segunda fase, consiste en la creación de un Museo de Ciencia y Tecnología, rehabilitando para ello, un antiguo edificio abandonado. Otras actuaciones menores fueron el desarrollo de una estación de control de contaminación y la organización de diferentes jornadas, talleres y seminarios para dar a conocer todo lo relativo al proyecto. En la actualidad, este proyecto está totalmente finalizado.

2.1.2.1. Proyecto Piloto Urbano “Puerta Abierta: Bilbao la Vieja”

El Proyecto Piloto Urbano se desarrolla en la zona de Bilbao La Vieja (Figura 2.2) que incluye los barrios de Bilbao la Vieja, Zabala y San Francisco, donde viven algo más de 15.000 habitantes. Las características físicas del barrio están marcadas por su aislamiento respecto al resto del conglomerado urbano a través de la ría, una zona minera sin actividad y un conjunto de vías de ferrocarril. Esto, junto con la antigüedad de las edificaciones y la ausencia de una determinada organización de la trama urbana (congestión, falta de espacios libres, etc.) provocaron que el barrio se encontrara afectado por un grave proceso de degradación física. A ello, tenemos que sumarle los problemas sociales, tan denostados en otros centros históricos de las ciudades españolas: desempleo; escasa cualificación laboral; huida de actividades económicas; presencia de actividades marginales (droga, prostitución, etc.), o elevada presencia de población inmigrante entre otros. Así, se configuraba un área excluida de la ciudad y que suponía una especie de “ghetto” en el entorno urbano de la ciudad de Bilbao.



Figura 2.2. Proyecto Piloto Urbano “Puerta Abierta: Bilbao la Vieja”. Zona de actuación

Fuente: Ministerio de Fomento, 1999
(Escala desconocida)

El objetivo del proyecto fue regenerar social y económicamente la zona ofreciendo nuevas oportunidades (formación, equipamientos, actividades sociales y culturales) a los residentes, de manera que se redundara en un mayor desarrollo económico y de empleo. Para ello, se desarrollaron acciones urbanísticas, de dinamismo social y cultural, así como de formación para el empleo de los residentes. A pesar de que este proyecto está incluido en la Fase I no fue desarrollado hasta el periodo 1994-1997. La financiación total del mismo ascendió a 8.202.000 €, de los cuales el FEDER financió 3.267.000 (39.8%). El resto fueron aportados por el Ayuntamiento de Bilbao, el Gobierno Central, el Gobierno Vasco y la Diputación Provincial de Vizcaya.

Este proyecto se enmarca en el Plan de Revitalización del Bilbao Metropolitano y en el propio Plan General de Ordenación Urbana. Las directrices son las siguientes: mejora de las comunicaciones; impulso de la formación y recuperación urbana y medioambiental del área. Las acciones están basadas en el establecimiento de “focos de atracción” para posibilitar, de esta manera, la apertura física y social del barrio. Se rehabilitan tres edificios para contener otros tantos equipamientos: musicales (Bilbo Rock – La Merced); laborales (Centro Municipal La Cantera) y culturales (Centro Cultural Urazurrutia).

La responsabilidad del proyecto recayó en el Ayuntamiento de Bilbao, aunque la gestión operativa correspondió a la agencia local de desarrollo *Lan Ekintza-Bilbao S.A.* y a la *Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao*. Junto a ellos, otras instituciones involucradas han sido la Diputación, el Gobierno Foral, la Universidad de Deusto, la Sociedad Bilbao Metròpoli 30, las Asociaciones de Vecinos y Comerciantes y otros grupos de la zona, todo ellos reunidos en la “Mesa por la Rehabilitación”.

Por último, los resultados alcanzados han sido la creación de más de 5.000 m² de equipamientos sociales a través de los denominados “focos de atracción”; la formación de más de 1.200 personas; la creación de 77 puestos de trabajo directos; la rehabilitación de 2.128 viviendas de las que se han beneficiado más de 5.000 vecinos.

2.1.2.2. Proyecto Piloto Urbano Cerro de la Cantueña (Madrid)

Este proyecto presenta unas características especiales respecto a los demás. Se trata de la recuperación de un área industrial en declive. El objetivo es recualificar 70 hectáreas de terreno, situadas en la zona sureste de la capital madrileña, afectadas por problemas como el desarrollo industrial descontrolado, el declive industrial y el vertido incontrolado de residuos industriales y urbanos. El proyecto aspira a lograr la plena integración del área en uno de los grandes ejes de industria y de comunicación de la capital, la carretera Madrid-Toledo.

El coste total de la operación fue el más elevado de los proyectos españoles, más de 9 millones de €, de los cuales el FEDER financió la mitad. El resto fue aportado a partes iguales por el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad Autónoma, siendo gestionado a través del Ministerio de Economía y Hacienda. Por otro lado, el instrumento de colaboración utilizado ha sido el *Consorcio Urbanístico de la Cantueña* que permitió un desarrollo conjunto del programa con participación del Gobierno Regional, el *Instituto Madrileño de Desarrollo* y las autoridades locales. Igualmente, participaron organizaciones de tipo privado y entidades sin ánimo de lucro.

Algunas de las acciones realizadas consistieron en la creación de un parque natural, que hoy día es ampliamente utilizado, y el establecimiento de un *Centro de Educación Medioambiental*, donde se imparten cursos de formación sobre actividades relacionados con el medio ambiente. Además, se desarrollaron otro tipo de actuaciones como la limpieza de 12 hectáreas ocupadas por residuos urbanos, la plantación de 15.00 árboles y 10.000 arbustos, así como la creación de casi cien kilómetros de senderos. El parque metropolitano ocupa actualmente 700.000 m² de espacios verdes.

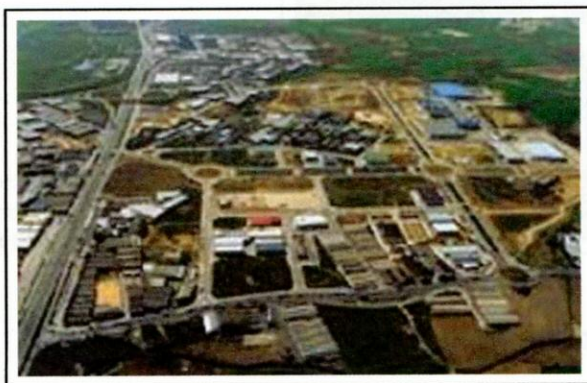


Figura 2.3. Proyecto Piloto Urbano "Cerro de la Cantueña". Imagen del parque industrial

Sin duda, el elemento más importante fue la creación de un parque industrial (Figura 2.3), compuesto de dos áreas industriales, una en el municipio de Fuenlabrada (a día de hoy ejecutada) y otra en el municipio de Parla (en fase de planeamiento), ambas de trascendental importancia para regenerar un área industrial en declive. En suma, se trata una operación de revitalización del tejido empresarial mediante una actuación estructurante y recualificadora, con una importante mejora del medio ambiente.

2.1.2.3. Proyecto Piloto Urbano Pobla de Lillet (Barcelona)

Pobla de Lillet es un pequeño municipio, de algo más de 1.800 habitantes situado al norte de la provincia de Barcelona. Los problemas del municipio proceden de su decadencia industrial que ha ido dejando tras de sí un rastro de problemas medioambientales, sociales y económicos. La luz al final del túnel se plantea con la reconversión del área potenciando su interés turístico. El proyecto tiene dos elementos fundamentales: la rehabilitación de los Jardines de Can Artigas y la rehabilitación de la zona industrial de Clot del Moro (Figura 2.4), en donde se prevé crear un Museo del Transporte y un Centro de Formación, ambos con el objetivo de fomentar la atracción turística hacia estos entornos y así posibilitar el desarrollo económico del municipio. Otra de las actuaciones va encaminada a la puesta en servicio de una antigua red de ferrocarril que posibilitaría el acercamiento turístico a la zona.

El proyecto de Pobla de Lillet es el que tiene un tamaño más reducido, tanto en acciones como en presupuestos (poco más de medio millón de euros). Se ha establecido una perfecta colaboración entre el Ayuntamiento y la Generalitat para llevar a cabo el proyecto. En resumen, se plantea la rehabilitación de una zona industrial en declive con dos claros objetivos: la potenciación turística de la zona y el impulso a actividades de

formación de la población del municipio (Ecotec, 1998). Todo ello, conseguido a través de tres acciones principales que a su vez generan diferentes oportunidades de llegar a alcanzar los objetivos planteados.

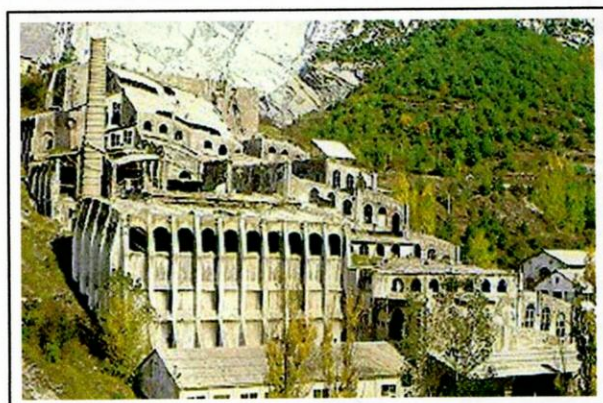


Figura 2.4. Proyecto Piloto Urbano "Pobla de Lillet". Antigua fábrica de Asland en Clot del Moro. Pobla de Lillet (Barcelona)

2.1.3. Proyectos españoles de la Fase II [1994-1999]

Debido al éxito de la primera convocatoria, la Comisión Europea realizó en 1995 una segunda convocatoria de propuestas de los Proyectos Piloto Urbanos (Cuadro 2.5). El resultado fue que un total de 26 proyectos recibieron financiación del FEDER durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 1997 y el 31 de diciembre de 1999. De ellos, 4 proyectos fueron adjudicados a otras tantas ciudades españolas. Los proyectos de esta segunda fase iban dirigidos a problemas urbanos muy diversos como contaminación, residuos, deterioro urbano o crisis económica. Como novedad se introdujo el enfoque integral y la combinación de medidas de toda índole, sociales, económicas, urbanísticas y medioambientales. Además, la participación ciudadana cobró una mayor importancia y ha estado presente en todos y cada uno de los proyectos.

El gasto total de los proyectos españoles ha ascendido a más de 25 millones de €, cantidad algo mayor que en la convocatoria anterior. La distribución es heterogénea entre los proyectos, superando los siete millones de € en los casos de León y Las Palmas. Por su parte, la subvención del FEDER es sensiblemente inferior a la obtenida en la convocatoria anterior, cercana al 44% del coste total de los proyectos.

Cuadro 2.5. Objetivo e Inversiones de los Proyectos Piloto Españoles. Fase II

Proyectos	Objetivo	Gasto Total (€)	Aportación FEDER (€)	% (FEDER)
P.P.U. de Revitalización del Albaicín	Objetivo 1	6.051.140	2.953.897	48,8
Proyecto Construyendo León	Objetivo 1	7.567.544	3.000.000	39,6
P.P.U. Otxarkoaga (Bilbao)	Objetivo 2	4.962.500	2.481.250	50
Proyecto Guiniguada (Las Palmas de Gran Canaria)	Objetivo 1	7.008.086	2.705.245	39
Total		25.588.000	11.139.000	43,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las publicaciones de la Comisión Europea

Esta segunda fase, aunque se supone que comenzó en 1994 no se completó hasta el año 2002. El retraso en el inicio de las actuaciones es la tónica común. Por ello, la información obtenida de estos proyectos en esta investigación es mucho más reducida que en la convocatoria anterior. Todos los proyectos están hoy día desarrollándose, y las evaluaciones, tanto externas como internas, todavía están por elaborarse.

Del mismo modo que en la convocatoria anterior, existe un proyecto que no se adecua a los criterios de esta investigación. Es el caso del Proyecto Guiniguada en las Palmas de Gran Canaria. El proyecto está dirigido hacia aquellas zonas de la cuenca del río Guiniguada que sufren una mayor impacto de la presión urbanística. El objetivo del proyecto es preservar los valores naturales del área, incidiendo en la participación ciudadana y definiendo un conjunto de medidas medioambientales. La estrategia de intervención pasa por la redacción y puesta en marcha de planes de gestión, crear varios puntos de acceso al valle y establecer servicios autónomos por todo el parque.

2.1.3.1. Regeneración Económica del Centro Histórico de Granada “El Albaicín”

El Proyecto Piloto de El Albaicín se asimila a las actuaciones llevadas a cabo en los centros históricos de buena parte de las ciudades españolas. En ellos, concurren una serie de problemáticas comunes: paulatino deterioro físico del entorno y de las viviendas, problemas sociales como el desempleo, presencia de actividades marginales o pérdida de actividades económicas. Es el caso concreto en Granada de El Albaicín con su inconfundible carácter árabe y su proximidad a uno de los monumentos emblemáticos de la ciudad, la Alhambra. A pesar de su cercanía al monumento, El Albaicín⁴⁴ es un barrio muy poco visitado. La gestión del proyecto queda encomendada a la Fundación Patrimonio del Albaicín, aunque contará con la ayuda del Ministerio de Educación y Ciencia, de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, de la Diputación de Granada, de la Universidad y de la Junta Municipal de Distrito del Albaicín.

En cuanto a las medidas a adoptar son varias y responden a las diferentes necesidades del área. Por un lado, la revitalización integral de la plaza de Santa Isabel la Real. Dos objetivos la inspiran: la mejora de accesibilidad al casco antiguo y el fomento de actividades tradicionales de cara al turismo. Por otro, la rehabilitación del entorno de las murallas y la creación de un campus universitario. Por último, se prevén medidas más a largo plazo en las que se incluyen programas de formación, ayudas públicas a iniciativas empresariales, fomento del empleo y progresivos desarrollos turísticos. Todo un conjunto de intervenciones variadas, integrales y complementarias sobre uno de los barrios más deteriorados de la ciudad.

En junio de 2000 se concedió por la Comisión Europea una prórroga para la ejecución del Proyecto Piloto de un año. En base a esta prórroga los plazos iniciales se ampliaron también por un año; así, se extendió hasta el 31 de diciembre de 2000 el periodo de elegibilidad de los compromisos a imputar dentro del PPU, de la misma forma el plazo de cómputo de pagos elegibles ha sido hasta el 30 de junio de 2001. Los compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2000 fueron por un importe de 5.514.168,19 euros lo que representa un 91,13 % del total presupuestado (Ecotec,

⁴⁴ La renovación urbana llevada a cabo en los últimos años se encuentra perfectamente documentada en las siguientes publicaciones: Castelló (2004), Cabrera & Pablos (2002) y Fernández (1979).

1998). No obstante, a 30 de junio de 2001 el importe pagado ha sido de 4.400.002,18 euros, es decir el 72,72 % del presupuesto total.

2.1.3.2. Proyecto Piloto Urbano “Construyendo León”

El Proyecto Piloto de León también está orientado a resolver los problemas del casco histórico de la ciudad. Igualmente se dan fenómenos y problemáticas relacionadas con este ámbito, problemas sociales, económicos y medioambientales. El objetivo del proyecto es frenar el progresivo deterioro y abandono de esta zona de la ciudad. Se pretende conseguir para el centro un carácter no sólo monumental sino también un papel activo en la vida económica de la localidad.

Como ente gestor del proyecto ha actuado el Ayuntamiento de León, que contó con una financiación cercana a los 7 millones de €. Complementariamente se formó un comité supervisor constituido por representantes de las diferentes instituciones entre los que figuraban el propio ayuntamiento, el Gobierno Regional y una entidad bancaria nacional (Caja de España). También participaron de forma activa más de 30 asociaciones de la parte antigua de la ciudad.

Las intervenciones se agruparon en tres grandes apartados: el proyecto estrella lo constituye un sistema de recogida neumática de basura para toda la zona del centro; otra de las intervenciones consistió en la rehabilitación integral de una manzana del entorno. Se pretendía, así, que sirviera de ejemplo para futuras intervenciones; por último, se prevé la restauración de diferentes edificios y lugares emblemáticos de la ciudad (Palacio de Don Gutierre; Plaza de Conde de Luna y Plaza Mayor).

2.1.3.3. Regeneración económica, social y ambiental del barrio periférico de Otxarkoaga (Bilbao)

El Barrio de Otxarkoaga se encuentra situado en la periferia de la ciudad de Bilbao. Se construyó en los años 50 para responder a la escasez de viviendas y al desarrollo industrial que experimentaba la ciudad. Como muchas otras promociones de este tipo, adolecía de problemas de densificación y de mala calidad de los materiales empleados. Además, acusaba problemas de índole social y económico, agravados por la situación de crisis industrial vivida, con especial intensidad, durante las últimas décadas.

El proyecto se enmarcaba en el Plan Estratégico Metropolitano de Bilbao por lo que en buena medida las intervenciones estuvieron vinculadas a dicho plan. En cuanto al presupuesto del proyecto es el de que cuantía presenta, aunque el porcentaje de financiación del FEDER es el mayor de todos, alcanzando hasta un 50% del coste total del proyecto.

Al igual que el Proyecto Bilbao la Vieja, esta operación fue encomendada al propio Ayuntamiento, aunque la gestión operativa corrió a cargo de la Agencia Local de Desarrollo Lan Ekintza S.A. Desconocemos en la actualidad si los entes colaboradores son los mismos que en el proyecto anterior. Igualmente desconocemos el aporte económico de cada uno de los entes implicados.

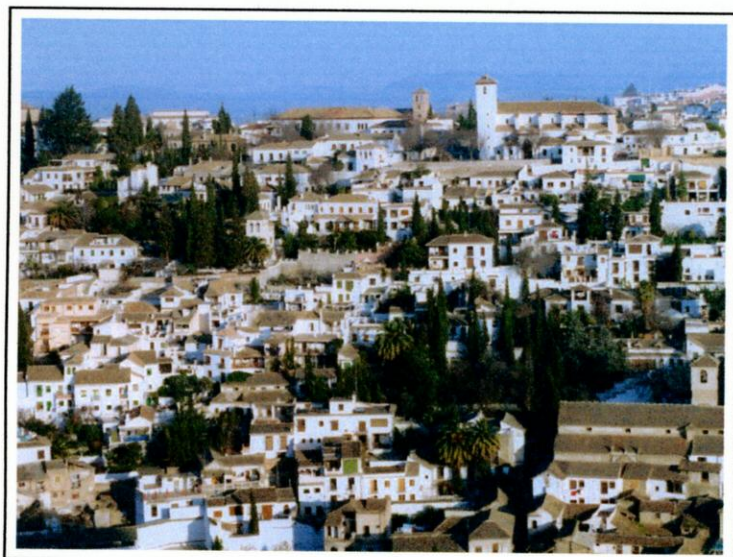


Figura 2.5. PPU “Regeneración económica del centro histórico de Granada”. Vista panorámica del centro histórico de Granada “El Albaicín”

Fuente: www.farch.cl

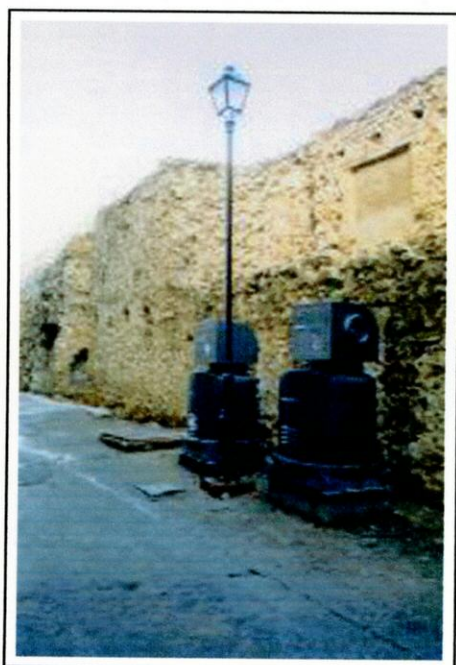


Figura 2.6. PPU “Construyendo León”. Sistema de recogida neumática de basura. Conocidos popularmente como “los marcianos”

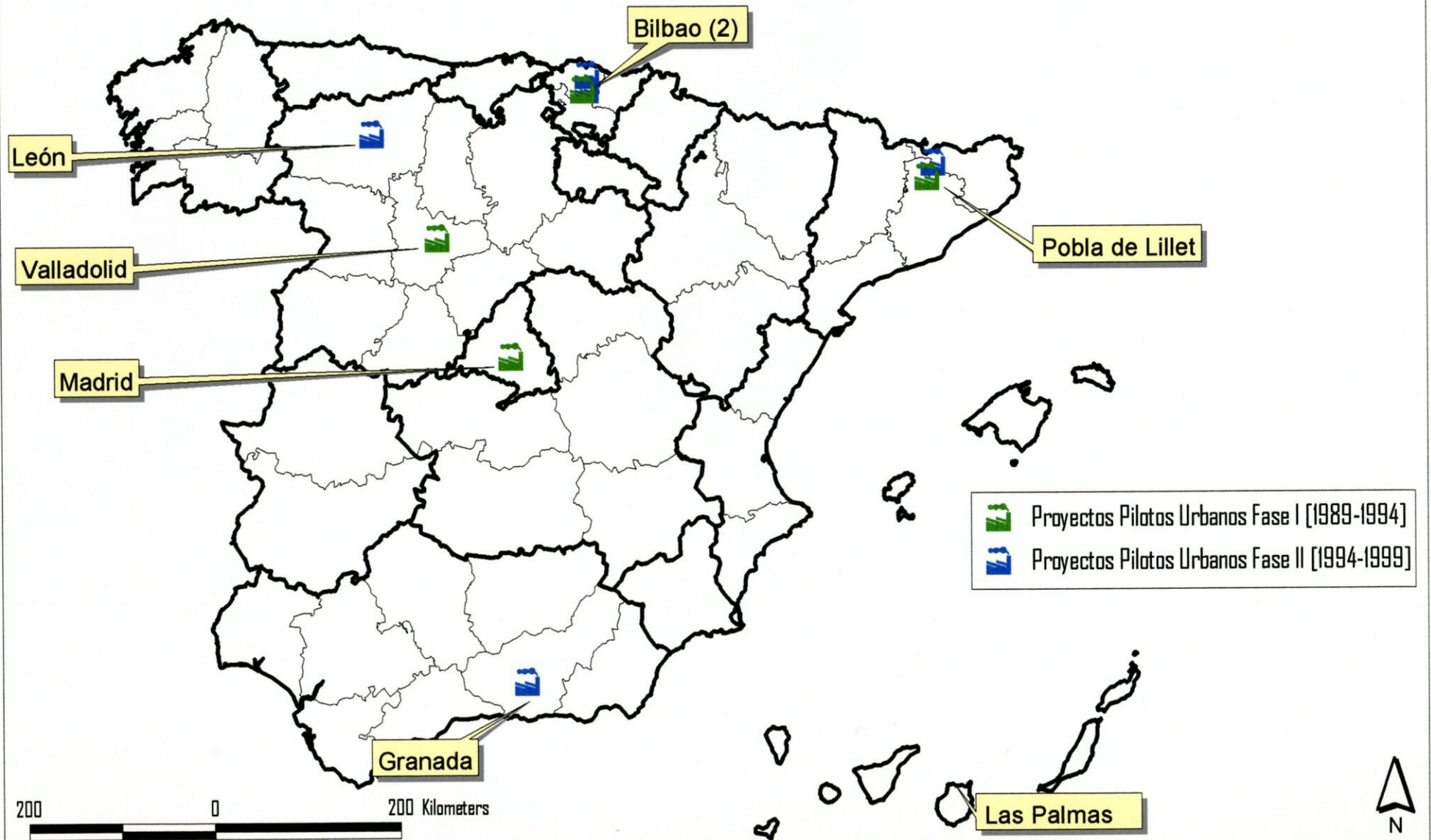
Fuente: www.aytoleon.com



Figura 2.7. PPU “Regeneración económica, social y ambiental del barrio periférico de Otxarkoaga”. Vista panorámica del barrio de Otxarkoaga (Bilbao)

Fuente: www.mispueblos.com

Figura 2.8. Localización de los Programas Piloto Urbanos en España



En cuanto a las medidas de intervención, éstas se pueden agrupar en tres grandes conjuntos: en primer lugar, medidas para mejorar el medio ambiente; entre ellas se encontraba la creación de un centro de reciclaje o la transformación para uso recreativo de diferentes zonas degradadas del ámbito; en segundo lugar, medidas de fomento del comercio local, consistente en cursos de formación para los empleados de establecimientos y la creación de una asociación de comercios locales; por último, se contemplaban medidas de reactivación de la actividad económica a través de la creación de empresas de asesoramiento. Como complemento a todo lo anterior se impartieron cursos de formación sobre actividades diversas y medidas de reinserción social para los colectivos más desfavorecidos.

2.1.4. El valor de la experiencia adquirida

A la vista del lector quedan los resultados obtenidos en la aplicación del Programa de Proyectos Piloto Urbanos en nuestro país. Desde su puesta en marcha, allá por el año 1989, este programa ha ido interviniendo en seis barrios o zonas problemáticas de las ciudades españolas (Figura 2.8). En cualquier caso, dicho programa supone el verdadero germen iniciador de este tipo de operaciones, al menos en lo que a Europa se refiere. Hasta el momento de su comienzo, únicamente se habían puesto en marcha intervenciones de carácter sectorial. Éstas iban dirigidas hacia sectores concretos de la población vulnerable (enfermos, ancianos, jóvenes, etc.) o hacia temas específicos, el empleo por ejemplo. La puesta en marcha de los Proyectos Piloto Urbanos se fundamentó en la necesidad de afrontar la realidad cotidiana aportada por la presencia en nuestras ciudades de áreas o barrios con determinadas carencias estructurales. Se asume su existencia y se plantean mecanismos de intervención. Este programa estimula la cooperación institucional al mismo tiempo que canaliza los fondos presupuestarios comunitarios hacia estas áreas. Los entes locales, máximos beneficiados de la financiación, debían hacer frente a los problemas de sus ciudades. Así, se establecía un canal de comunicación, en ambos sentidos, entre la Unión Europea (a través de la Comisión Europea) y las administraciones públicas locales. Además, se exige la participación de otros entes de carácter privado, potenciando de esta manera la participación de todos los afectados. En algunos casos, como La Cantueña, en Madrid, se establecieron mecanismos de colaboración entre diferentes administraciones (Consorcio Urbanístico La Cantueña entre el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad Autónoma).

En un primer momento, los proyectos asumen conceptos (partenariado, colaboración, integralidad) y acciones (lucha contra la exclusión social, reactivación económica y social, etc.) que hoy día están totalmente generalizados. Pero también hay que pensar que son los primeros pasos de un programa que poco a poco fue cobrando importancia y planteando nuevos enfoques. En la segunda convocatoria se aprovecha la experiencia adquirida y los proyectos se empiezan a plantear de diferente manera. El enfoque integral, por ejemplo, está presente ya en todos ellos. La realidad es tan difícil de cambiar, pero a la vez, tan perceptible, que se proponen nuevos mecanismos de intervención sobre las áreas urbanas. Este es el caso de la Iniciativa Comunitaria Urban, que nació en el año 1994, aprovechando la experiencia y proponiendo mecanismos complementarios de intervención. Ambos programas han convivido hasta la finalización de los Proyectos Piloto en el año 1999. Los Proyectos Piloto son una experiencia innovadora pero el propio papel experimentador justifica el que se cometieran aciertos y desaciertos por su propia condición.

La valoración de los resultados obtenidos está aún hoy por dilucidarse. Muchos de los proyectos elegidos en la segunda convocatoria aún no se han finalizado. Del mismo modo, bastantes de los proyectos elegidos durante la primera fase no se vieron culminados hasta algunos años después. El Dictamen del Tribunal de Cuentas, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (C383) el 31 de diciembre de 1994, páginas 1-14, establecía diferentes críticas a los proyectos seleccionados hasta el momento. Se hablaba de proyectos imprecisos, caracterizados por la escasa preparación de las operaciones que se debían ejecutar. Asimismo, se criticaba el que las hipótesis de trabajo se veían sustancialmente modificadas debido a los retrasos existentes en la aplicación de los proyectos y programas. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en el caso del Proyecto Bilbao la Vieja. Aprobado en la Fase I, no se pone en marcha hasta el año 1994 y no finaliza hasta 1997.

Centrándonos más de lleno en los casos españoles, y en los ámbitos de aplicación del programa, debemos destacar la existencia de dos proyectos con un carácter general y que no están referidos a ningún ámbito territorial específico. Son acciones de diversa índole repartidas por una ciudad (Valladolid) y por un espacio natural amenazado por la presión urbanística (Guiniguada). En el resto de los casos la problemática es diversa. En Bilbao se trata de un barrio situado en un área industrial en franco declive (Otxarkoaga); otro es un municipio aquejado por el declive industrial, desde hace ya varios años, que intenta la reactivación cultural y laboral de su población y el intento de atracción municipal hacia otro tipo de actividades como el turismo (Pobla de Lillet). En Madrid se elige un área industrial aquejado de problemas medioambientales que pretende convertirse en un centro de atracción para empresas “limpias” a la vez que se desarrolla un equipamiento dirigido a la capacitación ambiental y laboral de los allí formados (La Cantueña). Y por último, hay tres ejemplos de intervención sobre centros históricos, aquejados por problemas similares de toda condición (económicos, sociales, urbanísticos, medioambientales, etc.). Son los casos de Bilbao, León y Granada. En un caso, se pretende la reactivación social y económica (Bilbao), en otro, la rehabilitación y la mejora de infraestructuras del ámbito (León) y en otro, se desarrollan acciones combinadas de infraestructuras, cultura y formación (Granada).

En líneas generales, puede afirmarse que a mayor presupuesto, mayores son los resultados, si bien, los recursos financieros no son el elemento fundamental. Lo más importante es la capacidad de decisión del organismo responsable de poner en práctica el proyecto. El caso de Pobla de Lillet lo corrobora. Aunque cuenta con el menor presupuesto las intervenciones no adolecen de falta de interés. Al contrario, siguen unos parámetros acordes con los objetivos de partida. Evidentemente, los proyectos con presupuestos más altos logran resultados más vistosos, aunque no por ello, sean los más efectivos para actuar en las áreas desfavorecidas urbanas. El papel de las instituciones comunitarias, en este caso el FEDER, tiene un enorme protagonismo como ente financiador. No debemos olvidar que la participación comunitaria llega a más del 50% en algunos casos, y en ninguno de los proyectos desciende por debajo del 36%. Pero el aspecto clave es la oportunidad que pone en bandeja a las diferentes autoridades locales para efectuar intervenciones en su territorio.

El “modus operandi” de las intervenciones está marcado también por su diversidad. Varios han sido los instrumentos utilizados por las ciudades elegidas. En unos casos, se ha recurrido, para la aplicación del programa, a entidades vinculadas con

la Administración Local. La Agencia de Desarrollo Lan Ekintza S.A. supone un ejemplo de ello en los proyectos localizados en la ciudad de Bilbao. Igualmente es el caso de la Fundación Patrimonio del Albaicín en Granada. En ambas ocasiones, se recurre a entes dependientes del propio Ayuntamiento pero que al ser creados "ex profeso" se les supone una mayor autonomía y eficacia en la gestión de los proyectos. En otras ocasiones se recurre a figuras de colaboración entre administraciones. Ejemplos de ello lo constituyen los proyectos de Madrid y Población de Lille. En ambos, se recurre a la figura del Consorcio (Acuerdo Ayuntamiento-Comunidad Autónoma) como instrumento de gestión. La motivación es similar a la anterior aunque en este caso se trata de dos administraciones. En último lugar quedaría la intervención sobre el casco histórico de León. En este caso se contó con un instrumento novedoso basado en la colaboración de todos los entes implicados, consistente en un Comité Consultivo compuesto por instituciones públicas y privadas. Aunque en todos los proyectos la participación ciudadana tiene un importante peso, es en este proyecto donde esta presencia es más notoria.

En síntesis, un programa de origen europeo, apoyado financieramente desde las instituciones comunitarias pero que comporta unas posibilidades muy amplias de intervención de los poderes locales sobre los barrios o áreas más desfavorecidas de una ciudad. Unas posibilidades marcadas por la cooperación entre instituciones, por la presencia de las entidades privadas y los propios habitantes, por el carácter integral de las mismas y por el fuerte apoyo financiero comunitario.

Cuadro 2.6. Características de los Proyectos Piloto Urbanos en España

Proyecto	Escala	Ámbito	Población	Financiación (€)	Distribución Gastos		Marco	Agentes implicados	Problemática	Vías de intervención	
Proyecto Piloto Urbano Puerta Abierta: Bilbao la Vieja	Barrios (Bilbao la Vieja, Zabala y San Francisco)	Centro histórico	15.000	8.202.000 (94-97)	FEDER	3.267.000	Plan Estratégico Metropolitano de Bilbao	Ente gestor: Ayuntamiento de Bilbao Gestión operativa: Agencia local de desarrollo Lan Ekintza-Bilbao Coordinación urbanística: Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao (SURBISA). Mesa por la Rehabilitación de Bilbao la Vieja: Diputación Foral; Gobierno Vasco; Universidad de Deusto; AAVV; Asociación de Comerciantes; Bilbao Metrópoli 30.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,... comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local	4.935.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
Proyecto Piloto Urbano Cerro de la Cantueña. Madrid	Zona PPU (Cerro de la Cantueña)	Área industrial en declive	70 Has.	9.199.000	FEDER	4.600.000		Ente responsable: Ministerio de Economía y Hacienda Instrumento: Consorcio Urbanístico de la Cantueña Desarrollo conjunto del Gobierno Regional, el Instituto Madrileño de Desarrollo y las autoridades locales. Revitalización del área en aspectos medioambientales y laborales.	Problemas medioambientales (contaminación del ámbito) Otros (decline industrial, desarrollo industrial descontrolado)	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local	2.299.500				Sociales	
					Admon. auton.	2.299.500				Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	X
Proyecto Piloto Urbano Pobla de Lillet (Barcelona)	Zonas PPU (Clot del Moro y Can Artigas)	Área industrial en declive	1.566	544.000	FEDER	200.000		Ente responsable: Ayuntamiento de Pobla de Lillet Colabora: Generalitat de Catalunya Dos frentes: Rehabilitación de la fábrica Clot del Moro y Revitalización Jardines de Can Artigas. Dos objetivos: aprovechamiento turístico de ambos espacios; formación laboral.	Problemas medioambientales (contaminación del ámbito, deterioro de las áreas naturales) Otros (decline industrial)	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local	144.000				Sociales	X
					Admon. auton.	200.000				Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
Regeneración Económica del Centro Histórico de Granada "El Albaicín"	Distrito (El Albaicín)	Centro histórico		6.051.140	FEDER	2.953.897		Ente responsable: Ayuntamiento de Granada Instrumento: Fundación Patrimonio del Albaicín Colaboran: MEC; Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía; Diputación de Granada; Universidad: Junta Municipal de Distrito del Albaicín. Medidas: mejora de la accesibilidad; rehabilitación del entorno; cultura y formación.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,... comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local					Sociales	
					Admon. auton.					Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
Proyecto Piloto Urbano "Construyendo León"	Centro histórico	Centro histórico		7.567.544	FEDER	3.000.000		Ente responsable: Ayuntamiento de León Colaboran: Gobierno Autónomo de Castilla-León; Caja España; 30 organizaciones entre las que hay residentes y PYMES. Intervenciones: Sistema recogida neumática de basuras; rehabilitación integral de una manzana que sirve como ejemplo; restauración diferentes edificios.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,... comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local					Sociales	
					Admon. auton.					Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	X
Regeneración económica, social y ambiental del Barrio de Otxarkoaga. Bilbao	Barrio (Otxarkoaga)	Área industrial en declive		4.962.500	FEDER	2.481.250	Plan Estratégico Metropolitano de Bilbao	Ente gestor: Ayuntamiento de Bilbao Gestión operativa: Agencia local de desarrollo Lan Ekintza-Bilbao S.A. Medidas: Medioambientales-Centro de reciclaje; fomento del comercio-Cursos de formación y formación asociación de comerciantes; actividad económica-creación empresa piloto; actividades de formación y asesoramiento.	Tejido urbano degradado Deterioro tejido económico Ligados al desempleo Problemas de índole social Actividades marginales Otros	Físicas	
					FSE					Económicas	X
					Admon. local					Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	X
Regeneración económica, social y ambiental del Barrio de Otxarkoaga. Bilbao	Barrio (Otxarkoaga)	Área industrial en declive		4.962.500	FEDER	2.481.250	Plan Estratégico Metropolitano de Bilbao	Ente gestor: Ayuntamiento de Bilbao Gestión operativa: Agencia local de desarrollo Lan Ekintza-Bilbao S.A. Medidas: Medioambientales-Centro de reciclaje; fomento del comercio-Cursos de formación y formación asociación de comerciantes; actividad económica-creación empresa piloto; actividades de formación y asesoramiento.	Tejido urbano degradado Deterioro tejido económico Ligados al desempleo Problemas de índole social Actividades marginales Otros	Físicas	
					FSE					Económicas	X
					Admon. local					Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	X

“La Iniciativa Comunitaria Urban pretende contribuir a resolver los problemas económicos, sociales y medioambientales de numerosos barrios urbanos en dificultades”

Comisión Europea

2.2. UN EJEMPLO DE ACTUACIÓN INTEGRAL SOBRE ÁREAS DESFAVORECIDAS URBANAS: LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN⁴⁵

2.2.1. Introducción

La *Iniciativa Comunitaria Urban* está concebida para intervenir en áreas urbanas con especiales dificultades por confluir en ellas graves problemas económicos, sociales, urbanísticos y medioambientales. Se trata, en suma, de barrios en donde se concentra una problemática variada. Las dificultades económicas de las autoridades locales agravan los problemas del área, lo que a la postre lleva al aumento del deterioro del tejido urbano, social y económico.

Los antecedentes de la Iniciativa Urban se remontan a la década de los ochenta. La Comisión Europea y los Estados miembros son cada vez más conscientes de la polarización social y espacial de los problemas urbanos en Europa. Además, en la ciudad se concentran casi el 80% de los ciudadanos europeos (Comisión Europea, 1997). Entre finales de la década de los 80 y principios de los 90 las ciudades europeas se beneficiaron de un buen número de intervenciones surgidas en el seno de la Unión Europea. El *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER), el *Fondo Social Europeo* (FSE) y los *Fondos Estructurales* dirigieron una buena cantidad de su presupuesto hacia determinadas regiones desfavorecidas, especialmente aquellas situadas en los Objetivos 1 y 2. Se asignan ayudas a la potenciación y mejora de las infraestructuras, a la inyección de inversiones productivas y a un importante impulso a la formación profesional. En este marco de intervención surgieron en 1988, al amparo de la Comisión Europea, las Iniciativas Comunitarias destinadas a financiar políticas comunitarias a escala regional. Valgan como ejemplo los *Proyectos Piloto Urbanos*, auténtico germen de la Iniciativa Urban y que han tenido continuidad hasta el año 1999. Paso a paso va surgiendo una progresiva “comunitarización” de las acciones nacionales que reclaman de una u otra manera la necesidad de financiación europea (Vila, 1998).

En 1993 la Comisión aprobó un Libro Verde sobre las iniciativas comunitarias acogidas a los Fondos Estructurales. En él se valoraban las intervenciones llevadas a

⁴⁵ La información para la elaboración de este capítulo procede fundamentalmente del Programa Operativo Urban España 1994-1999 y de unos cuestionarios enviados a las instituciones encargadas de los diferentes Proyectos Urban en España (Anexo). La tasa de respuesta no llegó al 10% de los cuestionarios enviados.

cabo hasta el momento y se planteaban cinco nuevas líneas para el periodo 1994-1999. Entre ellas no figuraba ninguna destinada a las áreas urbanas. La presión ejercida por diferentes organismos hizo que finalmente la Comisión Europea decidiera crear una nueva iniciativa referida a las zonas urbanas. Surgió así, en 1994, la Iniciativa Comunitaria Urban⁴⁶ con una duración de cinco años.

Durante el periodo 1994-1999 se financiaron un total 118 proyectos en zonas urbanas europeas. La cantidad presupuestada y aportada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (82% del total) y el Fondo Social Europeo (18% del total) alcanzó la cifra de 900 millones de €. Cifra que llega a los 1.800 millones si sumamos las aportaciones de las restantes instituciones participantes en cada uno de los proyectos seleccionados. En total, se calcula que la población beneficiaria de la Iniciativa Urban ha sido de 3,2 millones de personas con una media de 560 € per cápita.

Con posterioridad, en el año 1996, se produjo una ampliación de los proyectos seleccionados al amparo de la Iniciativa Urban -Comunicación 96/C200/04 (DOCE C 200/04, 10 de julio 1996)-. Siguiendo los criterios originales de la primera convocatoria se invitaba a los países miembros a la presentación de solicitudes de financiación. La contribución de los fondos estructurales durante el periodo 1996-1999 fue de 157 millones de €, de los cuales 61 irían a parar a las regiones del Objetivo 1 y 96 millones a otras zonas.

Son de destacar algunas características generales de los proyectos seleccionados a nivel europeo. En apartados posteriores presentaremos en profundidad los proyectos desarrollados en las ciudades españolas. Así, podemos ver que la media de superficie por proyecto se establece en 5,8 Km², repartidos en un único barrio o distrito administrativo (solamente en un 10% de los casos el proyecto está dirigido a áreas espaciales diferentes). La mayor parte de los programas intervienen en áreas de ciudad consolidada (43%). Por su parte, un 20% de los mismos están dirigidos a paliar los problemas de los cascos históricos y un tercio hacia áreas periféricas urbanas. La mayoría de las áreas seleccionadas son predominantemente residenciales, en menor medida comerciales y algunos proyectos se ocupan de áreas industriales en declive. La distribución de proyectos por el tipo de objetivo en el que se encuentran situadas muestra como el 57% de los programas están dirigidos a regiones Objetivo 1, mientras que el 27% corresponde a proyectos en regiones Objetivo 2. La parte restante se la reparten proyectos fuera de objetivo.

2.2.2. Objetivos

La Iniciativa Comunitaria Urban pretende contribuir a resolver los problemas económicos, sociales y medioambientales de numerosos barrios urbanos en dificultades, concediendo para ello, ayudas, subvenciones y asistencia técnica para su reactivación económica y social, renovación de sus infraestructuras y mejora de la calidad de su entorno. Se pretende alentar la formulación y aplicación de estrategias particularmente innovadoras para la regeneración económica y social a la vez que mejorar e intercambiar los conocimientos y las experiencias en relación con la regeneración y el desarrollo urbano sostenibles en la Unión Europea.

⁴⁶ Comunicación 94/C180/02 (DOCE C 180, 1 de julio 1994).

Los proyectos subvencionados deben responder a los parámetros de integralidad, fomentando para ello la coordinación entre todas las instituciones competentes. Simultáneamente, se deben poner en marcha actuaciones encaminadas a resolver los problemas de los barrios más desfavorecidos con medidas de tipo económico, social, medioambiental o puramente urbanístico. Asimismo, debe tratarse de actuaciones innovadoras fácilmente transferibles a otras ciudades. En general, suponen una importante ayuda para las autoridades locales, que a la postre son las encargadas de llevar a cabo la intervención. El principio de subsidiariedad que plantea la Comisión Europea establece que las decisiones se han de tomar en el nivel más bajo que resulte oportuno, al mismo tiempo que las intervenciones en zonas urbanas europeas han de tener una mayor eficacia si se complementan con medidas nacionales, regionales o locales (Comisión Europea, 1998).

2.2.3. Zonas Subvencionables y Ejes Prioritarios de Actuación

Las zonas o barrios elegibles deben poder ser delimitados con criterios geográficos (bien por unidades administrativas existentes o bien por otra catalogación) y mediante indicadores socioeconómicos. Evidentemente, éstos deben mostrar valores desfavorables respecto al conjunto de la ciudad. Entre ellos se encuentran la tasa de desempleo, el nivel educativo, el índice de criminalidad, la calidad de la vivienda, el porcentaje de beneficiarios de los subsidios sociales, las mezclas étnico-sociales o el deterioro medioambiental, entre otros. Las zonas subvencionables deben estar incluidas en aglomeraciones urbanas de más de 100.000 habitantes (350-400 ciudades de la Unión Europea), aunque podría haber excepciones. Tendrían prioridades las ciudades situadas en regiones Objetivo 1, pero pueden ser subvencionadas también ciudades de regiones Objetivo 2 e incluso áreas fuera de esos dos citados.

La Iniciativa Urban supuso un importante avance en cuanto a los postulados planteados. La integralidad de las intervenciones, la necesaria cooperación entre instituciones, la participación de todos los entes implicados, sociedad civil incluida, la posibilidad del intercambio de experiencias, la innovación en los proyectos e incluso la delimitación de las áreas subvencionables fueron algunos de los requisitos seguidos durante las intervenciones ejecutadas. Su propia formulación obligó a los Estados miembros a una necesaria reordenación de los principios seguidos hasta el momento en la regeneración urbana. Bien es verdad que Urban se incardina, y aprovecha por tanto, la experiencia acumulada de otras políticas de similar corte, los Proyectos Pilotos Urbanos. Pero muchos de los enfoques planteados supusieron una revolución a la hora de intervenir en barrios o áreas desfavorecidas urbanas que aún hoy está por valorar.

De modo orientativo se establecían una serie de ejes prioritarios de actuación que podían ser un ejemplo de programa integrado. Son los siguientes:

- La organización de nuevas actividades económicas a través de la ayuda y prestación de servicios a las pequeñas y medianas empresas. Algunas actuaciones son la creación de talleres, las ayudas y subvenciones a la creación de nuevas empresas, la potenciación del asociacionismo y la cooperación, etc.
- La mejora de las infraestructuras y las condiciones medioambientales, incluyendo la rehabilitación de edificios y espacios públicos o la recuperación de espacios

degradados. También la mejora de la conectividad entre barrios o la reordenación de espacios urbanos.

- La puesta en marcha de programas sociales así como la mejora de los servicios sociales, sanitarios y de seguridad. Algunas medidas son el desarrollo de campañas de integración social, la puesta en marcha de programas o la dotación de equipamientos e infraestructura adecuada para ello.
- Apoyo a programas de formación profesional y empleo, fomentando el uso de nuevas tecnologías y poniendo al alcance de los usuarios unidades de asesoría. Las medidas irían encaminadas a la integración de determinados colectivos en el mercado laboral (jóvenes, desempleados de larga duración, minorías étnicas, etc.) y a la dotación de centros de formación.

En cualquier caso, estas medidas tenían un carácter meramente orientativo de cuales eran los objetivos perseguidos por la Unión Europea a la hora de financiar determinados proyectos. Como ya hemos dicho con anterioridad, son un intento por parte de la Comisión de hacer reflexionar sobre los planteamientos marcados por parte de las instituciones europeas.

El siguiente nivel lo constituyó la elaboración de un Programa Operativo por parte de la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda, que debía ser seguido por todos los proyectos seleccionados. Mediante él se pretende ayudar a las autoridades locales de las zonas urbanas a poner en marcha programas de desarrollo urbano integrado. Para ello, se elaboraron siete subprogramas de actuación que a continuación presentamos resumidamente:

Subprograma 1 Mejora del medio ambiente urbano	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none">➢ Dotar a las zonas afectadas de equipamientos adecuados➢ Contribuir a la integración de los barrios (física, social y económicamente) con el resto de la ciudad
Actuaciones	<ul style="list-style-type: none">➢ Renovación de edificios➢ Rehabilitación espacios verdes, públicos y emplazamientos degradados➢ Mejora de la infraestructuras y accesos➢ Reordenación de espacios urbanos
Subprograma 2 Desarrollo del tejido económico	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none">➢ Contribuir a la revitalización del tejido económico➢ Dotación de equipamientos
Actuaciones	<ul style="list-style-type: none">➢ Creación de talleres➢ Ayudas a la instalación de actividades comerciales y empresariales➢ Dotación de servicios
Subprograma 3 Dotación de equipamientos sociales y culturales	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none">➢ Dotación de centros de servicios sociales y de seguridad➢ Favorecer la integración social de la población afectada

Actuaciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dotación de equipamientos ➤ Mejora de condiciones de seguridad
<hr/>	
Subprograma 4 Dotación de centros de formación	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ofertar servicios de formación y empleo ➤ Dotación de equipamientos
Actuaciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de escuelas-taller ➤ Creación o renovación de centros de formación
<hr/>	
Subprograma 5 Evaluación y gestión	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantizar el desarrollo del programa ➤ Control de la ejecución y promoción del intercambio
<hr/>	
Subprograma 6 Programas sociales	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desarrollar acciones de prevención y control sobre la población ➤ Paliar las deficiencias sociales y sanitarias de los barrios
Actuaciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Puesta en marcha de programas sociales ➤ Desarrollo de campañas de sensibilización ➤ Programas específicos sobre colectivos desfavorecidos
<hr/>	
Subprograma 7 Programas de formación profesional*	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Facilitar la inserción profesional de los desempleados ➤ Integración en el mercado laboral grupos en exclusión
Actuaciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ayudas al empleo ➤ Acciones de formación

* Subprograma financiado por el Fondo Social Europeo (FSE)

El Programa Operativo es un paso previo a la selección de los proyectos. Las ciudades candidatas deben remitir sus informes a la Comisión Europea junto con otros requisitos (programación, seguimiento, evaluación, medidas, etc.) para su evaluación. Posteriormente se comunica a los proyectos elegidos las resoluciones oportunas. En nuestro país, el Ministerio de Hacienda filtra en primer lugar los proyectos y elabora una posible lista de candidatos que es remitida a la Comisión Europea para su verificación.

2.2.4. La Iniciativa Urban en España. Estrategia de regeneración integral de los barrios desfavorecidos con fondos comunitarios

A nadie escapa que buena parte del progreso y avance experimentado por la sociedad española en su conjunto estuvo motivado por su inclusión en la Comunidad Económica Europea. A partir de ese momento numerosas circunstancias evolucionaron y sufrieron cambios bastante pronunciados. Los desequilibrios regionales, que tanto preocuparon y preocupan a la Comisión Europea, dieron lugar a todo tipo de intervenciones sobre las áreas más desfavorecidas españolas. Paulatinamente se fueron introduciendo diferentes formas financiadoras para otros tantos ámbitos o sectores. Las áreas desfavorecidas de las ciudades también se beneficiaron de fondos comunitarios mediante ayudas regionales primero, luego a través de iniciativas sectoriales (Adapt,

Empleo, etc.) y por último, a través de los *Proyectos Piloto Urbanos* y de la Iniciativa Urban en el año 1994.

Los antecedentes de intervención sobre áreas desfavorecidas en nuestro país hasta la llegada de la Iniciativa Urban estaban basadas en actuaciones estatales sobre determinadas problemáticas que generalmente se trataban sectorialmente. La evolución teórica siguió caminos paralelos a la europea y acabó por aceptar los planteamientos innovadores. En cualquier caso, todos los programas europeos, y especialmente Urban, supusieron una evolución (que no un corte radical) respecto de los planteamientos anteriores. Las políticas sectoriales no ligadas al territorio siguen hoy día en marcha. Por ello, las valoraciones sobre los resultados obtenidos por la aplicación de Urban deben ser tenidas en cuenta con recelo⁴⁷. Suponen un planteamiento novedoso pero ello no implica necesariamente unos resultados satisfactorios.

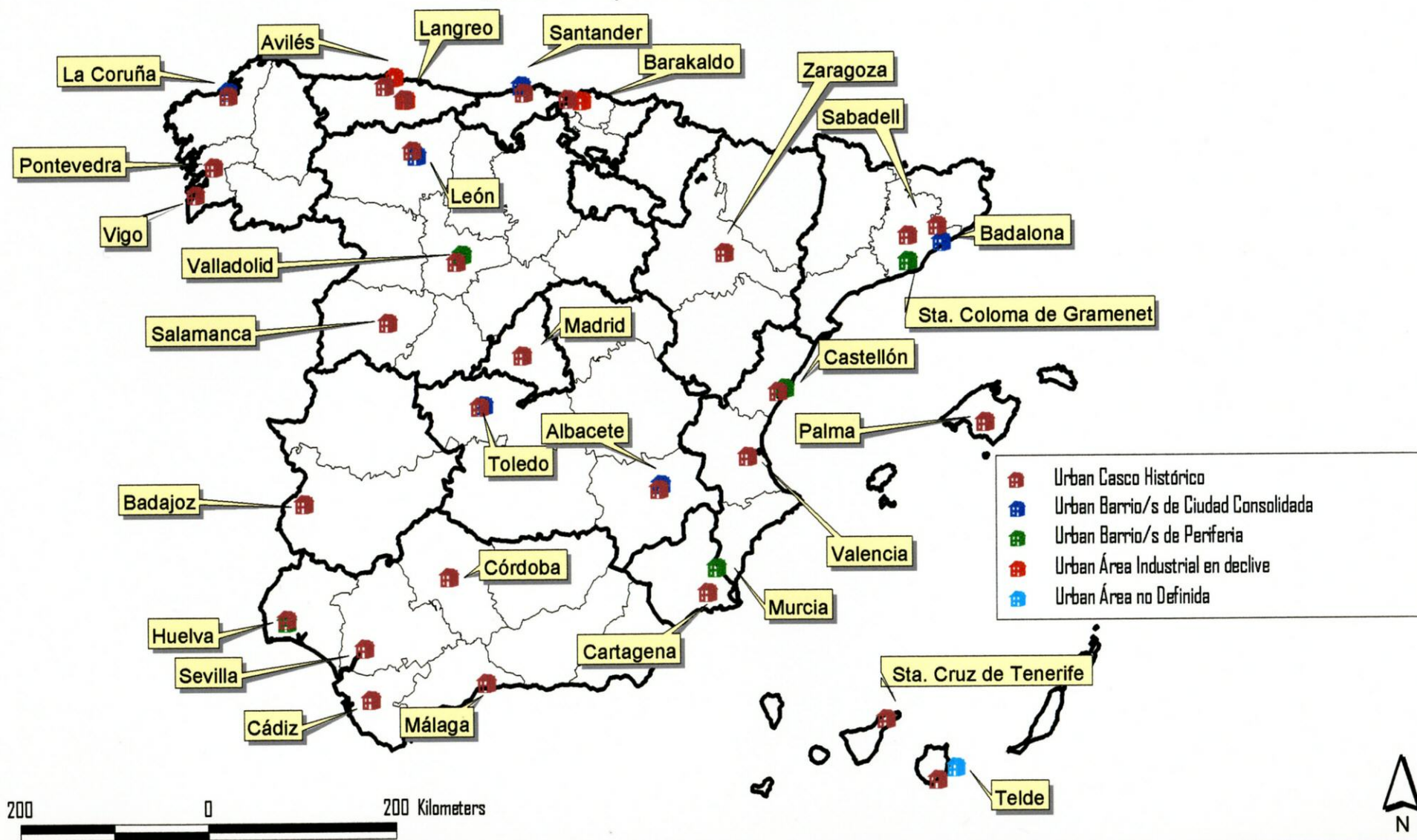
Los primeros pasos de la experiencia no carecieron de dificultades. Por un lado, estaba la inexperiencia institucional en este tipo de proyectos con carácter integral; por otro, la propia rigidez del sistema político-administrativo español chocaba con los planteamientos del programa; por último, estaban las intervenciones ya en marcha sobre determinadas zonas que en algunos casos suponían un impedimento a la llegada otras nuevas. Pese a todo, se presentaron 61 proyectos a la convocatoria. De entre todos ellos, 18 ciudades fueron elegidas como destinatarias de los fondos europeos; 13 proyectos fueron dirigidos a ciudades incluidas en regiones Objetivo 1; 3 ciudades de regiones Objetivo 2; 1 proyecto fuera de objetivo y un proyecto financiado dentro del Programa Operativo REGIS II-España, referido a Canarias.

Dos años después (1996), la Comisión Europea ampliaría la posibilidad de financiación a nuevos proyectos. Así se seleccionaron 12 nuevos proyectos (de 51 proyectos presentados) sobre otras tantas ciudades españolas. En esta ocasión ya se contaba con una experiencia previa y la expectación en torno a los seleccionados fue en aumento. Del mismo modo, una vez reconocidas las ciudades seleccionadas, las intervenciones en uno u otro sentido de las ciudades que habían quedado fuera se hicieron más notorias. De igual manera que en la primera convocatoria, la financiación comunitaria correría a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (86%) y del Fondo Social Europeo (14%). De manera conjunta pueden cofinanciar hasta el 70% en los Urban correspondientes a ciudades Objetivo 1 y del 50% en el resto. A ello habría que sumar otro tanto aportado por la ciudad correspondiente. En esta ocasión nueve proyectos incluían ciudades Objetivo 1, 2 ciudades en Objetivo 2 y un proyecto fuera de objetivo.

En conjunto, se consiguieron más de 240 millones de € provenientes de la Unión Europea, a los que hay que añadir otros tantos provenientes de las administraciones competentes españolas. Un total de 30 proyectos financiados (21 Objetivo 1; 5 Objetivo 2; 2 Fuera de objetivo y 2 financiados por Regis II) repartidos por todo el territorio.

⁴⁷ Hasta la fecha sólo ha aparecido un artículo con un primer balance sobre la aplicación del Programa Urban en Andalucía realizado por García, P. (1998) "Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria Urban", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 26, pp. 191-206.

Figura 2.9. Localización de la Iniciativa Comunitaria Urban en España
Distribución por Ámbitos Territoriales



2.2.4.1. Los Programas Urban en el periodo 1994-1999

La importancia de la Iniciativa Comunitaria Urban aplicada en nuestro país se fundamenta en dos planteamientos: primero, la cuantiosa financiación europea, que, junto con la aportación nacional, constituye un soporte económico muy importante para la actuación sobre determinados barrios desfavorecidos urbanos; por otro lado, los planteamientos innovadores antes comentados. En el conjunto de la convocatoria inicial y de la ampliación un total de 30 proyectos fueron financiados. La Figura 2.9 muestra su distribución espacial y la clasificación por ámbitos territoriales. Especialmente numerosas han sido las actuaciones sobre los cascos históricos de las ciudades españolas. Del total de proyectos, la mitad exactamente corresponden a dichos ámbitos. Ciudades como Madrid, Salamanca, Zaragoza, Sevilla, Córdoba, Palma de Mallorca, Vigo, etc. han visto como una fuerte inversión monetaria podía ser encaminada hacia las áreas centrales de sus ciudades. El paso del tiempo, las políticas de rehabilitación poco acertadas, la dejadez política, la incapacidad técnica o cualesquiera otras causas han ido provocando el paulatino deterioro de los cascos históricos. Su riqueza cultural, su patrimonio histórico, sus edificios y plazas se han visto significativamente mejorados a raíz de la implantación de los programas Urban. Además, las medidas urbanísticas han sido acompañadas, no siempre con los resultados esperados, de otras de carácter social y económico.

El 20% de los proyectos españoles se dirigió hacia barrios de ciudad consolidada, entendiéndola ésta, como áreas centrales (en este caso no de casco histórico), perfectamente integradas en el continuo urbano. Los problemas que estas unidades presentan suelen estar relacionados con la vivienda (mala edificación), con la escasa cualificación laboral y profesional de los habitantes o con la presencia de determinados grupos excluidos (minorías étnicas o ancianos por ejemplo). Ejemplos de ello son el Barrio Ferroviario de León o el Barrio Sudeste de La Coruña.

En tercer lugar se sitúan las intervenciones sobre barrios periféricos. Suelen ser unidades bien definidas, caracterizadas por la mala calidad de la vivienda (promociones de los 50 y 60 encaminadas a resolver el problema de la vivienda), por un tejido urbano degradado y por la presencia de actividades marginales (droga, prostitución, etc.). Suponen el 17% del total de intervenciones. El caso del Barrio de Barriomar en Murcia o los Barrios España y San Pedro Regalado en Valladolid constituyen ejemplos significativos de ello.

Por último, estarían aquellos proyectos centrados en áreas industriales en declive, caracterizados por problemas sociales, por problemas ligados al desempleo, a la falta de actividad económica y en algunos casos al deterioro del tejido urbano. Barakaldo, Langreo o Avilés-Corvera son suficiente representativos. La actuación en el municipio de Telde (Las Palmas de Gran Canaria) ha sido calificada como área no definida ya que afecta a una zona mucho más amplia como es el Valle de Jinamar (área periférica en la que se pretende su conexión con el resto de la ciudad).

A continuación se presentan las diferentes intervenciones del Programa Urban durante el periodo 1994-1999, distinguiendo los proyectos seleccionados en la primera convocatoria y los elegidos durante la ampliación antes citada. Los programas son los siguientes:

Convocatoria Urban [Periodo 1994-1999]

Málaga. *Actuación integral en el centro histórico*
Sevilla. *Actuación en el casco antiguo (San Luis-Alameda)*
Cádiz. *Plan integrado de actuación en los barrios de El Pópulo y Santa María*
Huelva. *Proyecto "Huelva en acción"*
Salamanca. *Actuación integral en el barrio antiguo*
Valladolid. *Barrios España-San Pedro Regalado*
Toledo. *Barrio de Santa María Bienquerencia*
Badajoz. *Barrio Plaza Alta*
La Coruña. *Barrio Sudeste*
Vigo. *Programa Casco Vello*
Valencia. *Revitalización del barrio de Velluters*
Cartagena (Murcia). *Revitalización del Casco Histórico*
Langreo (Asturias). *Corredor del Nalón*
Badalona (Barcelona). *Proyecto "Serra d'en Mena"*
Sabadell (Barcelona). *Plan de renovación integral del centro de Sabadell*
Baracaldo (Bilbao). *Galindo-Barakaldo*
Madrid. *El corazón del problema*
Santa Cruz de Tenerife (Canarias). *Recuperación del centro histórico*

Ha sido habitual en la aplicación de los proyectos los retrasos en su ejecución, motivados por varias razones: por el retraso en la llegada de las subvenciones comunitarias; por la rapidez de convocatoria que generó el que los proyectos iniciales no fueran suficientemente precisos. Este rasgo se acusa en la ampliación del Programa Urban por los siguientes motivos: los tiempos fueron acortados; el propio mecanismo de intervención generó problemas institucionales, relacionados con la estanqueidad departamental, que a su vez tuvo su reflejo en el retraso en las obras; por último, la gestión de los proyectos y la burocratización también fueron causas decisivas para explicar este hecho.

Los programas seleccionados durante la ampliación de convocatoria-Comunicación 96/C200/04- fueron los siguientes:

Ampliación Urban [Periodo 1997-1999]

Córdoba. *Proyecto Urban Ribera*
Avilés-Corvera. *Las ciudades del acero*
Santander. *Urban Santander*
Albacete. *Plan Integral "Corrigiendo desigualdades"*
León. *León Oeste: El Barrio Ferroviario*
Castellón. *Proyecto Urban Castellón*
Pontevedra. *Programa de rehabilitación del centro histórico*
Telde (Las Palmas de Gran Canaria). *Programa de Recuperación del Valle de Jinamar*
Murcia. *Proyecto de rehabilitación y desarrollo del barrio de Barriomar*
Zaragoza. *Rehabilitación integral de barrio Magdalena-Tenerías "El despertar del gallo"*
Santa Coloma de Gramanet (Barcelona). *Intervención en una zona urbana*
Palma de Mallorca. *Proyecto Urban del "Área Temple"*

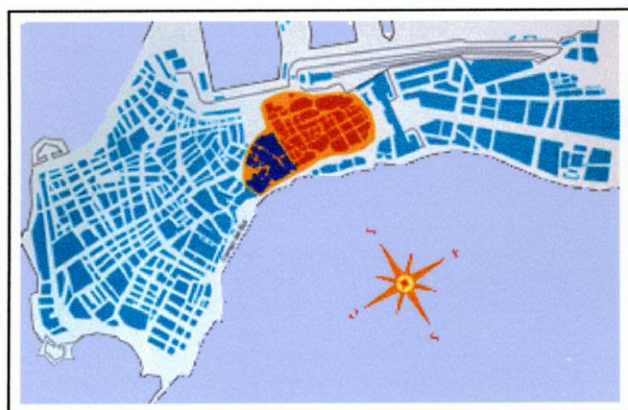


Figura 2.10. Programa Urban Cádiz “Plan integrado de actuación en los barrios de El Pópulo y Santa María”. Plano de la ciudad y localización

Fuente: www.cadizayto.es/urban



Figura 2.11. Urban Galindo-Barakaldo (Bilbao). Maqueta del proyecto

Fuente: www.bm30.es/proyectos/



Figura 2.12. Urban Pontevedra “Programa de rehabilitación del centro histórico”

Fuente: www.concellopontevedra.es/urban.htm



Figura 2.13. Urban Huelva “Proyecto Huelva en acción”. Fotografía aérea y zonas de actuación

Fuente: www.ayuntamientohuelva.es/huelvaenaccion/

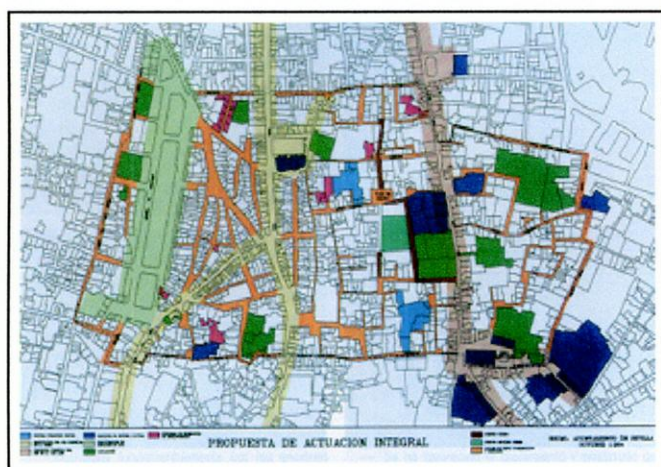


Figura 2.14. Urban Sevilla “Actuación en el casco antiguo –San Luis Alameda–”. Propuesta de actuación
Fuente: Ministerio de Fomento, 2001

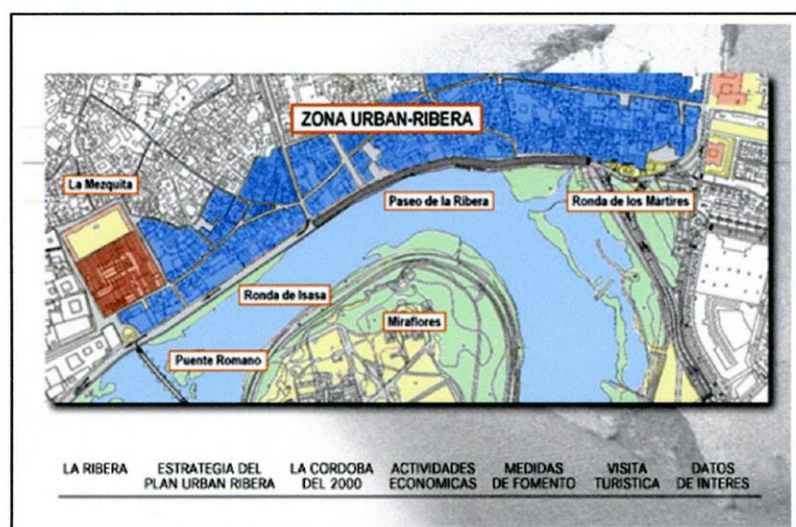


Figura 2.15. Urban Córdoba “Proyecto Urban Ribera”. Plano de situación
Fuente: www.alcazar.ayuncordoba.es/Web_Urban/



Figura 2.16. Urban Valladolid “Barrios España-San Pedro Regalado”. Plano de localización. Fuente: Ministerio de Fomento, 2001

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

[illegible]

•

88

• • •

• • • • •

2

0 0.5 1 1.5 2

• • •

•

• • • •

•

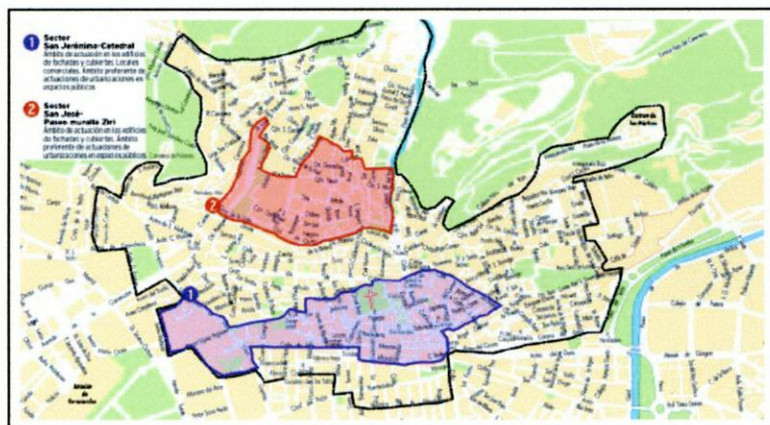


Figura 2.17. Urban Granada. Plano de situación. Convocatoria Urban II [2000-2006]
Fuente: <http://canales.ideal.es/especiales/albaicin/suplementos/noticia03.html>



Figura 2.18. Urban Teruel. Página Web. Convocatoria Urban II [2000-2006]
Fuente: www.urbanteruel.net



Figura 2.19. Urban Málaga "Rehabilitación del centro histórico". Proyecto estrella: Túnel de Gibralfaro
Fuente: Ministerio de Fomento, 1999



Figura 2.20. Urban Sant Adrià del Besòs
"Recuperación del Barrio de la Mina".
Convocatoria Urban II [2000-2006]
Fuente: www.barrimina.org

En cualquier caso, y pese a los retrasos en la ejecución de los proyectos, los presupuestos están comprometidos en todos los programas y todos los proyectos deben estar finalizados antes de diciembre del año 2001. El retraso de la puesta en marcha de los programas Urban ha suscitado numerosas polémicas, lo que ha hecho posible que en algunos casos los planteamientos iniciales se hayan visto sustancialmente modificados.

En general, el reparto geográfico de las iniciativas es bastante equilibrado. Únicamente las Comunidades Autónomas de La Rioja y Navarra no cuentan con ningún proyecto financiado. Como hemos visto, el resto de proyectos se dispersa por todo el territorio y en diferentes ámbitos territoriales (cascos, barrios periféricos, etc.).

2.2.4.2. Análisis de las actuaciones Urban

Los proyectos Urban presentan una serie de características que en buena medida están subordinadas por las condiciones de participación impuestas por el propio programa. Es decir, sería ilógico pensar que vamos a encontrar algún proyecto de carácter sectorial o alguna iniciativa sobre zonas geográficas “poco o nada definidas”, o de tamaños poblacionales de las ciudades de referencia fuera de los parámetros establecidos.

En cuanto a la variable territorial podemos establecer una tipología de las actuaciones: a) por un lado, intervenciones referidas a un único barrio de la ciudad, independientemente de su localización. Esta modalidad la podemos encontrar en ejemplos como el Barrio Plaza Alta de Badajoz, en el Barrio Sudeste de La Coruña, en el Barrio Velluters de Valencia o en el Barrio Ferroviario de León entre otros; b) otra tipología estaría definida por las intervenciones en diferentes barrios de la ciudad. Generalmente se trata de barrios anexos entre sí y con ello se persigue la reactivación de una determinada área de la ciudad. Ejemplos de ello lo constituyen los Barrios La Estrella, Milagrosa, Hermanos Falcó, Carretas y Hospital en Albacete o los Barrios San Pópulo y Santa María en Cádiz; c) en tercer lugar estarían las intervenciones sobre los centros históricos en su totalidad, incluyendo otras unidades administrativas en su interior. El Programa de Desarrollo del Casco Histórico de Cartagena o la Revitalización del Casco Histórico-Artístico de Pontevedra dan buena fe de ello; d) por último, intervenciones en áreas que no son asimilables a unidades administrativas. Se han denominado como “Zona Urban” y se corresponden con unidades parciales de ámbitos superiores. Por ejemplo, las intervenciones en Salamanca, Córdoba, Madrid o Palma de Mallorca se centran en una parte del Casco Histórico. O por el contrario, los casos de Castellón, Baracaldo o Telde dirigidas a áreas periféricas de sus ciudades.

El volumen de población directamente afectada por las intervenciones Urban supera el medio millón de personas (511.634) repartidos heterogéneamente por todos y cada uno de los proyectos. Los valores más altos los encontramos en Huelva donde la población de los barrios Urban supera los 65.000 habitantes. En la misma línea se sitúan los casos de La Coruña (45.965) o Santa Coloma de Gramenet (41.775). Otro grupo de proyectos se sitúan entre los 15 y 20.000 habitantes (Madrid, Langreo, Albacete, Toledo, etc.). Por último, hay intervenciones en barrios con poblaciones que no superan los 10.000 habitantes (Murcia, Málaga, Badajoz, Vigo, etc.). Como se puede apreciar el volumen de población del área afectada poco o nada tienen que ver con el tamaño total de la ciudad. De igual manera, la superficie de los ámbitos donde se desarrollan las actuaciones tampoco muestran relación con las cifras poblacionales presentadas.

El reparto presupuestario viene condicionado por las decisiones de la Comisión Europea que establece sus criterios en función de parámetros poblacionales, extensión del área, intervenciones, etc. Así, se presentan diferencias cuantiosas de financiación entre los proyectos. Encontraríamos tres tramos de financiación: proyectos que no superan los ocho millones de Euros (Avilés, Telde y Badalona); proyectos con una financiación "standard" que se sitúa entre los 10 y 15 millones de € (Santander, Zaragoza, Toledo, Sta. Cruz de Tenerife, etc.); y proyectos con cifras superiores a las mencionadas. En este último caso, las aportaciones de las entidades nacionales son las que de una u otra manera han posibilitado que la financiación de los proyectos alcancen tan altos niveles. Casos como Madrid, Valladolid o Baracaldo vienen a corroborar lo anterior.

Uno de los criterios de la convocatoria Urban era la participación y coordinación de cuantas entidades públicas y privadas estuvieran involucradas. La participación estatal, regional o local no siempre llevan consigo aportaciones dinerarias, pero ello no quiere decir que dicha coordinación no se haya producido. Así, tenemos proyectos con participación local exclusivamente, con participación regional en exclusiva o con ambas a la vez. La participación estatal se produce a través de otros programas confluyentes sobre estas mismas áreas (Áreas de Rehabilitación Integrada por ejemplo, aunque existen otros programas de intervención).

En general, las intervenciones de Urban han de inscribirse en un marco urbanístico. Los cascos históricos, por ejemplo, suelen poseer algún tipo de normativa urbanística (PERI o PEPRI generalmente, casos de Málaga, Salamanca o Pontevedra) o un Plan de Revitalización (Plan Integral del Centro de Zaragoza). La normativa urbanística también está presente en intervenciones de barrios periféricos a través de Planes Parciales (Telde o León). Otros proyectos, cuentan con programas regionales o locales de intervención (Plan Estratégico de Santa Coloma, Plan Integral en Albacete o Plan Estratégico en Valladolid y Baracaldo), apoyados en algún caso concreto por un Convenio entre las diferentes administraciones competentes (Consorcio Mirall-Palma de Mallorca o Área de Rehabilitación Preferente en Badajoz).

La intervención en los barrios Urban refuerza su eficacia a través de la cooperación entre todos los agentes institucionales implicados. Tanto las administraciones públicas como las instituciones privadas deben tomar parte en las decisiones llevadas a cabo en cada uno de los programas. Lo más habitual es que los Ayuntamientos sean los órganos gestores y coordinadores de la actuación. Los mecanismos de funcionamiento son variados. Desde la intervención de las propias Concejalías, pasando por los Servicios Técnicos Municipales (Salamanca, Cartagena o Zaragoza) o bien, a través de Agencias de Desarrollo Local (Córdoba y Santander). En otras ocasiones, los ayuntamientos articulan su actuación a través de empresas de titularidad pública (Sociedad Bilbao Ría 2000-Barakaldo) o directamente contratan los servicios de una empresa privada (Seta Consultores S.A.-Badajoz).

Sin embargo, también existen diferentes posibilidades de intervención. En los casos de Valencia, Asturias y Palma de Mallorca son las Comunidades Autónomas respectivas las que controlan los órganos gestores del proyecto. A su disposición ponen las Consejerías implicadas en las diferentes actuaciones. En otras ocasiones, los proyectos están cogestionados por ambas instituciones (Castellón o Santa Coloma de Gramenet). Independientemente del ente gestor, en determinadas ocasiones el

instrumento utilizado es la creación de oficinas rehabilitadoras (Oficina Urban en Tenerife u Oficina Municipal de Rehabilitación en Cartagena). Esto último suele darse más comúnmente en las acciones sobre los cascos históricos.

Las intervenciones cuentan, además, con instituciones colaboradoras y con diferentes comités (de seguimiento, participación y evaluación) creados a tal efecto. En la Figura 2.21 aparece un organigrama-tipo de los Programas Urban españoles. Los proyectos reciben el visto bueno y son controlados por un Comité de Seguimiento, a nivel estatal, formado por las administraciones participantes y representantes de la Comisión Europea. Como ya se ha indicado, el proyecto cuenta con un órgano gestor y una serie de colaboradores propios. En la mayor parte de los casos, éstos se organizan mediante Comités: un Comité de Seguimiento, político y técnico, a nivel de proyecto; una Comisión de Participación y un Equipo de Evaluación donde se incluyen todos los entes implicados. La adopción por todos los proyectos de dicho organigrama, aunque difícil de adoptar es un rasgo diferencial del programa en cuestión. Generalmente lo que se produce es un renombramiento de los diferentes comités. Así el primero de ellos recibe nombres como Comisión Técnica en Badalona o Comité Rector en Cádiz. La Comisión de Participación se denomina Consejo Social en Valladolid o Comisión Ciudadana en Vigo⁴⁸. Incluso, en determinados casos, Telde y Toledo en concreto, se crea una única Comisión encargada del seguimiento, la participación y la evaluación (Mesa Urban en el caso de Toledo). De cualquier modo los cometidos son igualmente equiparables a los aquí propuestos.

Hemos intentando simplificar lo más posible la estructura organizativa de los proyectos Urban mediante un organigrama (Figura 2.21), pero queremos dejar claro que se halla sometida a variaciones en cada uno de los casos. Las fórmulas de intervención son variopintas así como los entes colaboradores que pasan por asociaciones vecinales, entidades sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales de diferente rango (desde Cáritas o Cruz Roja hasta entidades mucho menores) hasta entes privados. En algunas ocasiones éstos intervienen económicamente, en otros, colaboran desinteresadamente, pero, su participación es habitual en todos los proyectos.

2.2.5. Balance sobre la aplicación del Programa Urban y sus resultados

A la hora de establecer un balance sobre la aplicación del Programa Urban en España hay que ser extremadamente cautos. Los datos con los que se cuentan no son del todo fiables. Existe un notorio baile de cifras en función de la documentación y de la bibliografía consultada sobre los proyectos. La demora en su ejecución junto con el escaso tiempo de preparación de los informes, especialmente en los proyectos incluidos en la ampliación, pueden ser las causas de las carencias. En el Cuadro 2.7 se presentan las medidas subvencionadas en los Programas Urban durante el periodo 1994-1999 extraídos del Programa Operativo y de diferentes documentos. En la medida de lo posible los datos presentados responden a la realidad de cada uno de los proyectos.

La financiación total del Programa Urban supera los 400 millones de €, lo que nos da una idea de la importancia de la aplicación de este programa a los barrios desfavorecidos españoles. Las diferencias en el reparto porcentual por medidas muestra

⁴⁸ Un interesante y amplio estudio sociológico sobre la participación social en la rehabilitación del casco histórico de Vigo aparece en el artículo de Martínez (2000).

diferentes enfoques en la intervención. La mayor concentración se produce en la rehabilitación del medio construido (37%), seguido, ya más lejos, por las acciones de dotación de equipamientos sociales y culturales (19%) y por las medidas de apoyo al tejido económico (14%). Las medidas sociales propiamente dichas suman casi el 26% del presupuesto total (medidas 4,6, y 7). Las posibilidades de intervención son muy variadas y de hecho las acciones en dos ámbitos similares como podrían los cascos históricos, pueden desarrollarse siguiendo diferentes esquemas. Así, Málaga opta por una concentración presupuestaria en torno a la rehabilitación física del área (81% en la medida 1) que, a su vez, provocará efectos sobre las demás. Por su parte, para el casco histórico de Pontevedra se plantean intervenciones sobre el tejido económico y la dotación de equipamientos. Se intenta reforzar la atracción económica del área deteriorada. Dos variantes de intervención que, a priori, son igualmente válidas y respetan los planteamientos iniciales del programa aunque con diferentes matices.

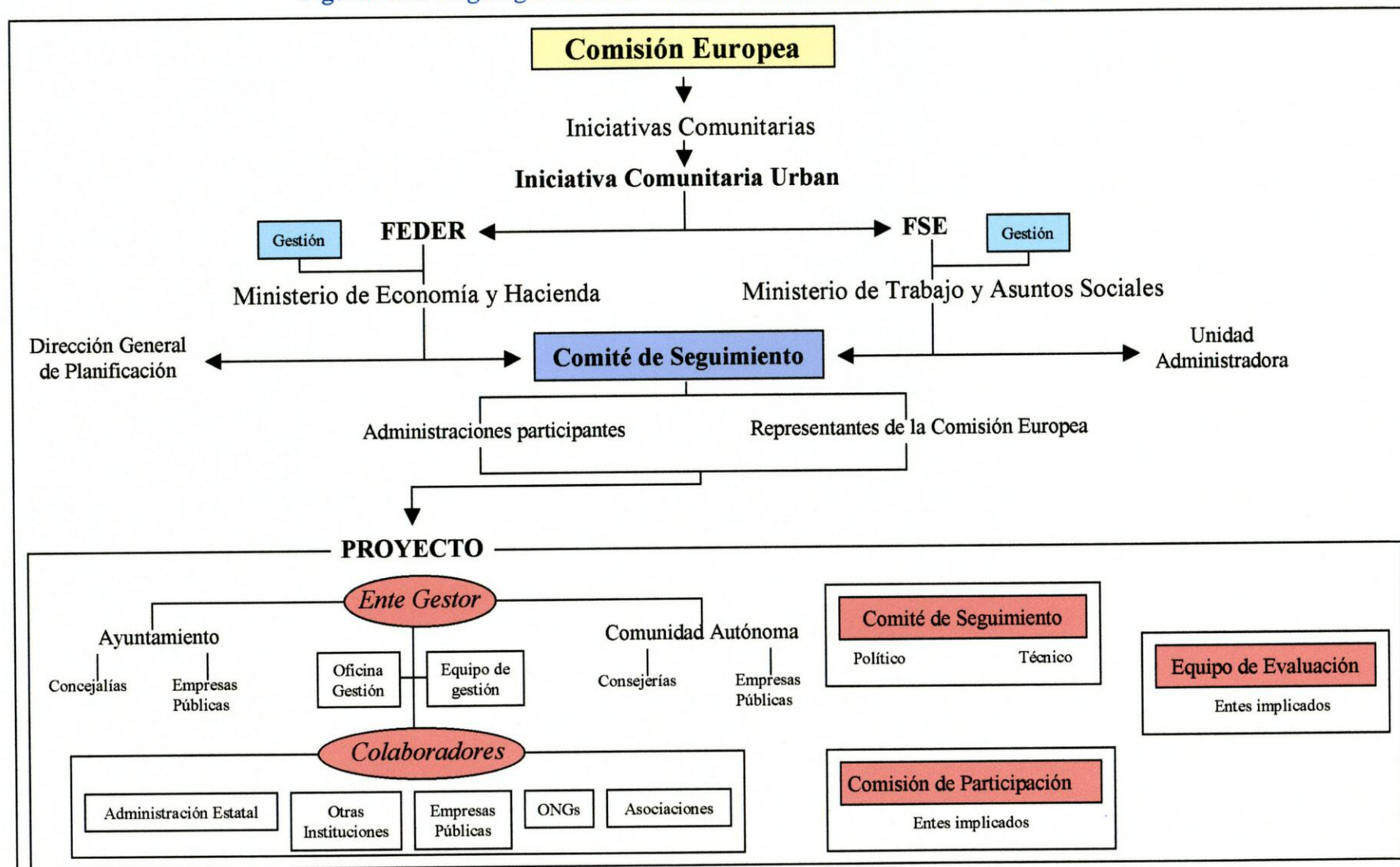
Cuando examinamos los resultados obtenidos en el cruce de las medidas propuestas por programas surgen intervenciones caracterizadas por prestar especial atención a dos aspectos en concreto. Es otra variante de acción sobre áreas desfavorecidas. La Coruña (88,6% entre las medidas 1 y 3); Langreo (81% entre las medidas 1 y 2) o Santa Coloma de Gramenet (92% entre las medidas 1 y 3) son ejemplos de lo anterior. También hay proyectos que diversifican sus acciones repartiendo el presupuesto en varias medidas. Se trata de una apuesta por la intervención integral en todas sus consecuencias. Las ciudades de Huelva, Cartagena, Avilés o Murcia constituyen los ejemplos más significativos

Choca bastante la presencia de un buen número de proyectos (13 en total) que no cuentan con presupuesto para la dotación de centros de formación. Ello podría ir ligado a la transferencia de competencias en Educación del Estado a las Comunidades Autónomas o si, como parece, se ofertan cursos de formación, debe entenderse que las áreas están ya lo suficientemente equipadas.

Se quiere dejar claro que las diferencias existentes en el reparto porcentual por medidas no parece ser a priori un elemento suficiente para valorar la eficacia del Programa Urban. Los proyectos tratan de satisfacer necesidades sociales y económicas de los barrios en cuestión a la vez que rehabilitan su entorno. Sería más deseable que ahora mismo estuviéramos hablando de la situación contraria pero no es así. Las intervenciones en los proyectos Urban priman la rehabilitación del medio físico, pero destacando algo muy importante: también se actúa sobre la población y sobre las actividades económicas. Que habría que modificar algunos planteamientos para la homogeneización de medidas es algo que no escapa a nadie, pero el solo hecho de presentar intervenciones integrales sobre estos ámbitos ya es un paso adelante.

La presentación de los resultados de cada uno de los proyectos Urban es prácticamente imposible por motivos de espacio. Se presentan resumidamente algunos ejemplos representativos de los Programas Urban en España. Se trata especialmente de proyectos que concentran su intervención en alguna medida mayoritariamente.

Figura 2.21. Organigrama de la Iniciativa Comunitaria Urban en España



Fuente: Dirección General de Análisis Presupuestaria. Programa Operativo Urban España 1994-1999. Elaboración propia

Cuadro 2.7. Medidas Subvencionadas en los Programas Urban [1994-1999]

Actuaciones Urban	Medidas subvencionadas por el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)							Idem por el FSE ¹	Financiación total ²	% ³
	Porcentajes de las subvenciones concedidas a cada proyecto									
	Medida 1	Medida 2	Medida 3	Medida 4	Medida 5	Medida 6	Medida 7			
Málaga	81,3	6,3	3	0	2,6	6,4	0,3	14,476	3,6	
Sevilla	28,5	6	30	0	4,1	22,4	8,8	19,316	4,8	
Cádiz	34,3	22,5	11,5	0	1,5	0	30,1	14,491	3,6	
Huelva	30,7	10	14,4	12,6	4,4	14,7	13,2	14,479	3,62	
Salamanca	47	20,5	4	0	1,6	26	0,9	14,477	3,62	
Valladolid	50,3	11,1	8	0	4,9	7,2	18,5	20,434	5,11	
Toledo	8	0	22	37	4	9	20	14,289	3,57	
Badajoz	27	14,3	12	7	4,7	11	24	14,285	3,57	
La Coruña	51,8	1,2	36,8	0	0	1,4	8,8	14,477	3,62	
Vigo	47	13	14	0	3	2	21	14,477	3,62	
Valencia	26,9	12	44,3	13	3,8	0	0	14,526	3,63	
Cartagena (Murcia)	25,1	21,7	22,5	7,5	2,5	10,3	10,4	14,477	3,62	
Langreo (Asturias)	59	24,2	0	0	0	5,1	11,7	14,478	3,62	
Badalona (Barcelona)	32	2	17	0	0	18	31	6,582	1,64	
Sabadell (Barcelona)	46,4	32,3	14,2	0	0	0	7	13,418	3,35	
Baracaldo	32	39	11	2	1	9	6	23,439	5,86	
Madrid	53,8	11,9	18,8	0	0,5	15	0	23,804	5,95	
Sta. Cruz de Tenerife	-	-	-	-	-	-	-	14,123	3,53	
Córdoba	38,4	16,3	13,3	10	4,3	4,6	13	10,000	2,50	
Avilés y Corvera	28,4	16	27,8	2,7	5,4	3,1	16,3	8,000	2,00	
Santander	37,2	21,3	15,4	11,3	3,7	0	10	10,000	2,50	
Albacete	37,2	4,3	19,2	0	4,3	6,2	28,6	10,000	2,50	
León	44,1	8,1	25,5	6,9	4,4	4	7	10,000	2,50	
Castellón	50	2,7	3	15,5	4,3	6,8	17,7	10,000	2,50	
Pontevedra	12	39,3	28,2	1,2	3,7	5,9	9,5	10,000	2,50	
Telde (Las Palmas)	22,4	17,9	32,2	2,7	5,1	12,5	7,1	7,000	1,75	
Murcia	26,4	10,3	19,3	2,8	6,4	11,7	23,1	4,829	1,21	
Zaragoza	32,3	2,6	24,3	1,2	1,7	19,3	18,6	14,018	3,50	
Sta. Coloma de Gramenet	58	3,8	33,8	0	1,1	3,3	0	10,980	2,74	
Palma de Mallorca	20,1	15	30,6	11	2,8	10	10,5	15,260	3,81	
Total (mill. de €)	150,05	55,978	76,745	19,926	11,843	33,771	51,497	400,135		
%	37,50	13,99	19,18	4,98	2,96	8,44	12,87			

¹F.S.E. (Fondo Social Europeo)

²Se incluyen todas las aportaciones, tanto de la U.E. como de las instituciones implicadas

³Respecto al total presupuestario

⁴Valor del ECU=Asimilado al del EURO

Medida 1. Mejora del medio ambiente urbano

Medida 2. Desarrollo del tejido económico

Medida 3. Dotación de equipamientos sociales y culturales

Medida 4. Dotación de centros de formación

Medida 5. Evaluación y gestión del proyecto

Medida 6. Programas sociales

Medida 7. Programas de formación profesional

Fuente: Dirección Gral. de Análisis Presupuestaria. Programa Operativo Urban España 1994-1999. Elaboración propia

Rehabilitación del centro histórico de Málaga

Asignación a la Mejora del medio ambiente urbano **81%**

Acciones: Ejecución del Túnel de Gibralfaro (acceso para el centro histórico); Recuperación de espacios degradados (zona de la Alcazabilla); Recuperación del Parque de Gibralfaro; Rehabilitación de infraestructuras y de fachadas (150 edificios); Otras medidas mejora del tejido económico y puesta en marcha de programas sociales.

Dotación: 11.776.000 €

Proyecto Urban Baracaldo

Asignación al Desarrollo del tejido económico **39%**

Acciones: Creación de un Centro de Empresas; Recuperación de suelos contaminados para el asentamiento de actividad económica; Mejora de los itinerarios Centro-Ría a través de la recuperación de la actividad comercial.

Dotación: 4.346.000 €

Actuación en el Barrio Sudeste. Urban La Coruña

Asignación en Dotación de equipamientos sociales y culturales **37%**

Acciones: Recuperación del litoral a través de la implantación de equipamientos culturales y científicos (Museo arqueológico, Castillo de San Antón, Acuarium y Torre de Hércules); Creación de un Centro de la Tercera Edad así como un Centro Cívico Social; Construcción de un polideportivo y una escuela infantil.

Dotación: 5.836.000 €

Iniciativa Comunitaria Urban Toledo

Asignación en Dotación de centros de formación **37%**

Acciones: Construcción de una escuela de hostelería y gastronomía como nexo de unión entre el centro de la ciudad y el barrio.

Dotación: 5.345.000 €

Proyecto Urban Sevilla

Asignación en Programas sociales **22%**

Acciones: Puesta en marcha de programas sociales (atención a familias y mujeres en dificultades; atención a familias monoparentales); Campañas preventivas sobre drogodependencia y escuela de padres; Cursos de formación y empleo; Dotación de centros asistenciales; elaboración de publicaciones.

Dotación: 3.253.000 €

Proyecto Urban "Serra d'en Mena". Badalona

Asignación en Programas de formación profesional **31%**

Acciones: Formación en técnicas de búsqueda de empleo; Creación de cursos dirigidos a la inserción laboral; Creación de un servicio de información y acogida integral; Planes de apoyo a la ocupación; Asesoramiento a la creación de empresas y a la auto-ocupación.

Dotación: 2.044.000 €

El éxito de la Iniciativa Urban queda avalado por su propia supervivencia. El Consejo Europeo de Berlín decidió restringir de 16 a sólo 3 las iniciativas comunitarias (Interreg, Leader y Equal). Ante esa decisión, los gobiernos de los Estados miembros y

el propio Parlamento Europeo han forzado a la Comisión a retomar la iniciativa Urban⁴⁹ para el periodo 2000-2006. La nueva reglamentación ha dado lugar a diferencias sustanciales con la anterior convocatoria. Sin duda, la mayor radica en que la aportación comunitaria procede, en esta nueva convocatoria, de un único Fondo Estructural, el FEDER (financiará medidas que habitualmente corren a cargo del FSE), aunque el Banco Europeo de Inversiones (BEI) puede conceder préstamos a los proyectos seleccionados.

Los objetivos de esta nueva convocatoria persiguen la formulación y aplicación de estrategias innovadoras para la regeneración de determinadas áreas desfavorecidas urbanas y la mejora e intercambio de experiencias en la Unión Europea. Las zonas subvencionables, del orden de cincuenta para el total comunitario, deben estar incluidas en ciudades de al menos 20.000 habitantes, aunque puede haber excepciones. Estas zonas urbanas pueden estar localizadas dentro o fuera de las zonas de los objetivos 1 y 2 y deben reunir como mínimo tres de las condiciones siguientes:

- alto índice de desempleo a largo plazo
- bajo índice de actividad económica
- alto índice de pobreza y de exclusión
- necesidad de reconversión debido a dificultades económicas y sociales
- alto número de inmigrantes
- bajo nivel educativo
- alto grado de criminalidad y delincuencia
- tendencias demográficas precarias
- medio ambiente particularmente degradado

Las medidas subvencionables pueden ser ampliadas en determinados aspectos por las autoridades competentes. Por ejemplo, el FEDER no financia intervenciones en temas de rehabilitación de viviendas, pero si que acepta que las autoridades regionales o locales complementen la actuación del medio urbano a través de ayudas para ello. Siempre y cuando la actuación en el ámbito de la vivienda guarde coherencia con las actividades financiadas por el FEDER. Las medidas no difieren de las de la anterior convocatoria y permiten actuar:

- 1) Sobre el medio construido (recuperación de solares, espacios públicos o edificios, conservación del patrimonio, mejora de infraestructuras, etc.).
- 2) En la creación de empleo (apoyo, subvenciones, dotaciones, etc.).
- 3) En la mejora de los servicios hacia determinados colectivos (inmigrantes, drogadictos, planes de educación, etc.).
- 4) En la integración del transporte público y mejoras en la gestión energética.
- 5) Un aspecto novedoso respecto a la anterior convocatoria es la financiación encaminada al desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información en los sectores económico, social y del medio ambiente.
- 6) Por último, en las mejoras en el gobierno urbano (campañas de información, intercambio de experiencias o formación de personal entre otros).

⁴⁹ DOCE C 141/04, 19 de mayo 2000. Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible (Urban II).

Los recursos disponibles ascienden a 700 millones de € para el periodo 2000-2006, de los cuales, el FEDER financia hasta el 75% del coste total del Programa Urban en las regiones del Objetivo 1 y, hasta el 50% en las demás regiones. Si sumamos las aportaciones nacionales podemos hablar de un monto total cercano a los 1.400 millones de €. Se pretende que la asignación financiera de los proyectos alcance los 500 € per cápita.

Recientemente hemos asistido en España a la convocatoria y resolución de esta nueva convocatoria Urban. El presupuesto asignado por la Unión Europea a España es de 106 millones de € a repartir entre diez proyectos urbanos de regeneración económica y social. A finales del año 2000 el Ministro de Hacienda anunció las diez ciudades seleccionadas para acogerse al Programa Urban II. Éstas son: Granada, Jaén, Teruel, Cáceres, Gijón, Ourense, Pamplona, San Cristóbal de la Laguna (Canarias), San Adriá de Besós (Barcelona) y San Sebastián-Pajares. Se estima que la inversión total puede rondar los 180 millones de €. Actualmente los proyectos seleccionados han sido enviados para su confirmación a la Comisión Europea que será la que, finalmente, establezca las financiaciones pertinentes.

A la convocatoria se presentaron más de 80 ciudades candidatas. Ello demuestra el interés despertado por dicha iniciativa en nuestro país. Desde el mismo momento del anuncio de la resolución se han ido produciendo diferentes manifestaciones por parte de las ciudades no elegidas (El País, 10/11/2000). En la mayor parte de los casos, ante el desencanto inicial se han optado por buscar otras formas de financiación para sacar adelante los proyectos presentados.

Por último y ya para terminar este apartado, queríamos hacer unas pequeñas reflexiones sobre aquellos aspectos que pueden ser mejorados en sucesivas convocatorias. La principal reivindicación de las autoridades competentes en los proyectos Urban radica en la necesidad de una mayor celeridad en la transferencia de los Fondos Europeos. En este sentido, desconocemos si la ralentización del proceso se produce por culpa de la Administración Estatal o proviene de instancias comunitarias. Otro de los aspectos criticados es el plazo dado a los proyectos seleccionados tanto para la presentación de solicitudes como para el compromiso de gastos. Esto es especialmente destacable en los proyectos de la ampliación 1997-1999. En determinadas ocasiones, especialmente en aquellas actuaciones con predominio de la rehabilitación física, las iniciativas debieron ir acompañadas por líneas de financiación para ayudas al realojo de los vecinos cuando procediese, o a la rehabilitación de sus viviendas. Aunque en algunos casos esto sí se ha producido, en muchas ocasiones se ha hecho descoordinadamente (González-Varas, 1999) y no ha sido posible en todas las intervenciones. En buena medida este hecho ha sido solventado a través de la nueva convocatoria Urban II.

En síntesis, podríamos hablar de un programa de vocación europea, dirigido a los barrios desfavorecidos urbanos de las ciudades europeas con un marcado carácter integrador y actuante desde los frentes urbanísticos, económicos sociales y medioambientales. Un proyecto ambicioso que se ha visto reconocido a través de una nueva convocatoria y que demuestra el interés despertado desde hace años por la intervención en áreas urbanas desfavorecidas de las ciudades europeas. En nuestro país ha servido para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de 30 barrios de otras tantas ciudades que han visto como, en pocos años, el aspecto exterior de la ciudad que

ellos conocían iba siendo mejorado. No está tan claro que los aspectos sociales y económicos de la población de esos barrios se haya visto tan sustancialmente mejorada, muy por debajo de lo que se podría esperar de la millonaria inversión realizada. Al menos esa es la impresión que de la aplicación del Programa Urban extrae quien escribe estas líneas.

Cuadro 2.8. Características de los Programas de la Iniciativa Comunitaria URBAN en España

Proyecto	Escala	Ámbito	Población	Financiación (€)	Distribución Gastos		Marco	Agentes implicados	Problemática	Vías de intervención	
Rehabilitación del Centro Histórico. Urban Málaga	Zona Urban (Parte del casco histórico)	Centro histórico	6.251 (66,35 Ha.)	14.476.000	FEDER	10.094.000	PERI	Ente responsable: Ayto. de Málaga a través de su Servicio de Programas. Colaboran: Gerencia de Urbanismo; Instituto Municipal de la Vivienda; Área de Medio Ambiente; Área de Bienestar Social; Escuela de Policía; Mercantil Municipal Promálaga.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE	40.000				Económicas	X
					Admon. local	4.342.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras					Otras	
Proyecto Urban Sevilla. San Luis-Alameda de Hércules	Barrios (San Luis, San Julián y ámbito de la Alameda de Hércules)	Centro histórico	7.106 (35 Ha.)	19.316.529	FEDER	9.015.181	Plan Especial del Protección del Conjunto Histórico	Ente responsable: Ayuntamiento de Sevilla Colaboran: Gerencia de Urbanismo (gestión financiera); Junta de Andalucía; Cámara de Comercio; Confederación de empresarios sevillanos; Cáritas; Instituto Andaluz de la Mujer; Asociaciones y entidades sociales del sector San Luis	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE	2.025.410				Económicas	X
					Admon. local	8.275.936				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras					Otras	X
Programa de Actuación Integrada. Plan Urban Cádiz	Barrios (San Pópulo y Sta. María)	Centro histórico	6.345 (35 Ha.)	14.491.000	FEDER	7.077.000	Programa Marco del Casco Antiguo	Ente responsable: Ayto. de Cádiz. Se crea un Comité Rector, una Comisión Consultiva (Junta de Andalucía; Asociaciones de vecinos; Instituto de Fomento Andaluz; Telefónica; Gas Andalucía,...)y un Equipo de Gestión. Resultados: mejora medio ambiente urbano; mejora del tejido económico y mejora de la cualificación profesional de 550 alumnos.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE	3.058.000				Económicas	X
					Admon. local	4.344.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras					Otras	
Proyecto Huelva en Acción. Urban Huelva	Barrios (Marismas de Odiel, Torrejón; La Orden; Pérez Cubillas y San Sebastián)	Barrios Periferia	65.425 (217 Ha.)	14.479.000	FEDER	8.727.000	Proyecto Huelva en Acción	Ente responsable: Ayto. de Huelva. Se crea un Consejo Director, un Comité Técnico y Mesas Sectoriales de Participación. Resultados: Nuevos espacios públicos; nuevas dotaciones y la incorporación de grupos en riesgo al proceso de transformación.	Grupos en exclusión social Problemas de índole social Ligados al desempleo Actividades marginales (droga) Tejido urbano degradado (carencia de infraestructuras)	Físicas	X
					FSE	1.408.000				Económicas	X
					Admon. local	4.344.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	X
					Otras					Otras	
Urban Salamanca. Actuación integral en el barrio antiguo	Zona Urban (Buena parte del Barrio Antiguo)	Centro histórico	8.059	14.477.000	FEDER	1.046.000	PEPRI (RUZHA)	Ente responsable: Ayto. de Salamanca a través de los Servicios Técnicos Municipales. Colaboran económicamente : Por convenio, Cámara de Comercio; Cruz Roja; Fundación Cauces y Cruz Roja. Colabora: Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León. Recuperación del espacio público que ha generado un espacio de calidad codiciado por el mercado inmobiliario.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE	89.000				Económicas	X
					Admon. local	4.342.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	X
					Otras					Otras	
Proyecto Urban Barrios España y San Pedro Regalado. Valladolid	Barrios (España y San Pedro Regalado)	Barrios Periferia	6.011 (95 Ha.)	20.434.411	FEDER	8.378.108	Plan Estratégico de la Ciudad	Ente responsable: Ayto. de Valladolid a través de un Comité de Decisión, de un Comité de Participación y Consejo Social (formado por diferentes asociaciones y ongs) y de un Equipo de Gestión. Colaboran económicamente: Cámara de Comercio; Fundación Municipal de Cultura y Deportes; Cáritas; Junta de Castilla y León; Entidades sin ánimo de lucro.	Problemas medioambientales Grupos en exclusión social Tejido urbano degradado Deterioro tejido económico (escasa actividad económica) Actividades marginales (droga)	Físicas	X
					FSE	1.839.097				Económicas	X
					Admon. local	9.399.829				Sociales	X
					Admon. auton.	551.729				Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras	61.303				Otras	X
Iniciativa Comunitaria Urban Toledo	Barrio (Polígono Industrial Bienquerencia)	Barrio Ciudad Consolidada	16.267 (1.043 Ha.)	14.289.000	FEDER	7.992.000		Ente responsable: Ayto. de Toledo. Se crea un Comité de Seguimiento o Mesa Urban. Colaboran: UPM; Cáritas; Asociación Gitana de Toledo; 12 asociaciones vecinales; Diputación Provincial; otras entidades menores.	Tejido urbano degradado (carencia de infraestructuras) Ligados al desempleo Problemas relacionados con la vivienda (mala habitabilidad)	Físicas	X
					FSE	2.008.000				Económicas	
					Admon. local	4.289.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras					Otras	X
Urban Plaza Alta. Badajoz	Barrio (Plaza Alta)	Centro histórico	1.097 (10 Ha.)	14.285.000	FEDER	7.604.000	Área de Rehab. Preferente de Extremadura	Ente responsable: Ayuntamiento de Badajoz (Contrata Seta Consultores). Colaboran: Ongs; Universidad; Instituto Municipal de Servicios Sociales; Cáritas; Junta de Extremadura; Inmobiliaria Municipal, S.A. Proyecto retrasado por la complejidad arqueológica de la zona. Zona de gran deterioro físico y social por la concentración de actividades marginales.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE	2.396.000				Económicas	X
					Admon. local	4.285.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras					Otras	X

Actuación en el Barrio Sudeste. Urban La Coruña	Barrio (Sudeste)	Barrio Ciudad Consolidada	45.965	14.477.000	FEDER 9.265.000 FSE 870.000 Admon. local 4.342.000 Admon. auton. Admon. estatal Otras		Ente responsable: Ayto. de La Coruña a través de una Comisión de Seguimiento. Dos grandes medidas: 52% medio ambiente urbano (red de saneamiento, creación de zonas verdes; 38% programas sociales (creación de dotaciones para los grupos más desfavorecidos generando a su vez inversiones en empleo.	Tejido urbano degradado (carencia de infraestructuras) Deterioro tejido económico Problemas de índole social (envejecimiento)	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales Medioambientales X Otras
Urban Casco Vello. Vigo	Barrio (Casco Vello)	Centro histórico	2.689 (24.84 Ha.)	14.477.000	FEDER 8.000.000 FSE 2.134.000 Admon. local 4.343.000 Admon. auton. Admon. estatal Otras	PERI	Ente responsable: Ayto. de Vigo a través de la Asistencia Técnica de la Unidad Administrativa. Se crea una Comisión ciudadana (Asociación de Vecinos Casco Vello; Plan Comunitario Casco Vello; Confederación de Empresarios; Centro Saude; Cámara de Comercio; Universidad; Colegio Oficial de Arquitectos; Fundación Pro-Vigo; Instituto de Estudios Vigueses).	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales X Medioambientales Otras X
Programa de Actuación para el Barrio de Velluters. Urban Valencia	Barrio (Velluters)	Centro histórico	3.782 (29 Ha.)	14.526.462	FEDER 10.168.523 FSE Admon. local 435.794 Admon. auton. 3.922.145 Admon. estatal Otras	Plan RIVA Distrito Ciutat Vella	Ente responsable: Generalitat Valenciana (Consellerías de Obras Públicas; Educación; Bienestar Social y Empleo, Comercio) y Ayto. de Valencia, a través de la Oficina RIVA (coordinadora técnica, correspondiendo a la Consellería de Economía y Hacienda la administración y coordinación global del mismo. Otros: Actuaciones Urbanísticas Municipales (AUMSA) e Instituto Valenciano de la Vivienda (IVVSA). Actuación predominantemente física.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales X Medioambientales Otras
Programa para el Desarrollo Integrado del Casco Histórico de Cartagena (Murcia)	Centro histórico	Centro histórico	17.002 (60 Ha.)	14.477.000	FEDER 9.092.000 FSE 1.042.000 Admon. local 4.343.000 Admon. auton. Admon. estatal Otras	Plan Espacial para el Desarrollo de Cartagena	Ente responsable: Ayto. de Cartagena a través de la Oficina Municipal de Rehabilitación y Servicios Municipales. Se crean las figuras del Coordinador Político, del Coordinador General y del Coordinador Técnico para su Gestión y Evaluación. Colaboran: Consejería de Política Territorial; de Política Social; de Presidencia; Agencia de Desarrollo Local; Sociedad Casco Antiguo, S.A.; Universidad; Instituto de Fomento; ONG diversas	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales X Medioambientales Otras
Urban Langreo (Asturias)	Distritos (La Felguera y Lada)	Área industrial en declive	22.308	14.478.000	FEDER 8.948.000 FSE 1.186.000 Admon. local Admon. auton. 4.344.000 Admon. estatal Otras		Ente responsable: Principado de Asturias Gestión y seguimiento a cargo de la Consejería de Economía Programa en 4 líneas: mejora del medio ambiente urbano; mejora tejido empresarial; la formación y la dotación de servicios sociales. 60% de la ayuda destinada a la mejora del medio ambiente urbano (conexión del área con el resto de la ciudad).	Tejido urbano degradado (carencia de infraestructuras) Ligados al desempleo Problemas relacionados con la vivienda (mala habitabilidad) Otros (declive industrial)	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales X Medioambientales Otras
Proyecto Urban "Serra d'en Mena". Badalona (Barcelona)	Barrios (La Paz- Total- Llefià y La Salut-Parcial-)	Barrios Ciudad Consolidada	24.033 (35.78 Ha.)	6.582.748	FEDER 2.269.374 FSE 1.022.000 Admon. local 3.291.374 Admon. auton. Admon. estatal Otras	PERI	Ente responsable: Ayto. de Badalona. Crea: Comisión Política de Programas Europeos. Comisión Técnica. Dpto. de Programas Europeos. Comisión de Dirección. Colaboran: INEM; Cáritas; Generalitat; Diputación de Barcelona. Fundación Jaime Bofia. Mancomunidad de municipios. Empresas de la zona. Asociación de comerciantes. Centros de formación ocupacional. Parroquias	Grupos en exclusión social Tejido urbano degradado Deterioro tejido económico Actividades marginales Problemas relacionados con la vivienda (mala habitabilidad) Problemas de índole social	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales X Medioambientales Otras
Plan de Renovación Integral del Centro de Sabadell (Barcelona)	Barrio (Centro)	Centro histórico	24.701 (236 Ha.)	13.418.000	FEDER 6.709.000 FSE 469.000 Admon. local 6.709.000 Admon. auton. Admon. estatal Otras	Plan Integral para la Renovación del Centro	Ente responsable: Ayto. de Sabadell e Instituto para el Desarrollo Estratégico de Sabadell (organismo dependiente del ayto.). Colaboran: Oficina de Dinamización del Centro de Sabadell (formada por diferentes entidades económicas, cívicas, sociales y culturales de la ciudad). Proyecto con dos medidas principales: mejora del medio ambiente urbano (47% del total) y del tejido económico (32% del total).	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales X Medioambientales Otras
Proyecto Urban-Barakaldo (Bilbao)	Zona Urban (zonas de Larrea y Lasesarre)	Área industrial en declive	15.498	23.439.472	FEDER 8.414.169 FSE 1.202.024 Admon. local 3.870.517 Admon. auton. 3.870.517 Admon. estatal Otras 5.962.040	Convenio Marco Institucional Galindo-Urban	Ente responsable: Ayto. de Barakaldo con ayuda de la sociedad pública Bilbao Ría 2000, S.A. (participada al 50% por Administraciones Central y Vasca). Convenio entre Fomento, Gobierno Vasco, Diputación Foral, Ayto. y Bilbao Ría 2000. Colaboran: IHOBE (Sociedad pública de gestión ambiental); CEDEMI (Centro de Desarrollo Empresarial de la Margen Izquierda) Recuperación integral de un área marginal.	Tejido urbano degradado (carencia de infraestructuras) Deterioro tejido económico Problemas medioambientales (abandono actividad industrial) Problemas de índole social Ligados al desempleo	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales X Medioambientales X Otras
El Corazón del Problema. Urban Madrid	Zona Urban (parte del Distrito Centro)	Centro histórico	24.002 (87.59 Ha.)	43.272.871	FEDER 23.439.472 FSE Admon. local 7.212.145 Admon. auton. 16.227.326 Admon. estatal Otras	Plan General y Plan Especial	Ente responsable: Ayto. de Madrid, a través de la Concejalía de Vivienda y la Empresa Municipal de la Vivienda y Comunidad Autónoma. Se crea un Comité de Gestión, un Comité Financiero, una Oficina de Gestión y un Equipo de Evaluación. En muchos casos se simultanean las intervenciones con otras llevadas a cabo por el ayuntamiento (ARP o ARIs). Mejoras eminentemente físicas	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales X Medioambientales Otras X

Recuperación del Centro Histórico. Plan Urban Sta. Cruz de Tenerife (Canarias)	Centro histórico (de forma más específica en el Barrio de la Concepción)	Centro histórico	11.737 (92.79 Ha.)	14.123.784	REGIS	12.002.211	Iniciativa Comunitaria REGIS	Ente responsable: Ayto. de Sta. Cruz de Tenerife a través de la Oficina Urban y Áreas de Infraestructura y Formación, Empleo y Asuntos Europeos Colaboran: Cabildo Insular; Diversas Ongs (Cáritas; Hopecan) Acento sobre la conservación del carácter comercial de la zona frente a otras nuevas áreas surgidas en la ciudad.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X X X
Proyecto Urban Ribera. Córdoba	Zona Urban (Franja sur del casco, limítrofe con el río Guadalquivir)	Centro histórico	1.897 (12.5 Ha.)	10.000.000	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. Admon. estatal Otras	6.096.000 904.000 3.000.000	Plan Especial del Conjunto Histórico	Ente responsable: Ayto. de Córdoba a través de la Agencia de Desarrollo Local. Intervienen: Empresa Municipal de la Vivienda (VIMCORSIA); Gerencia Municipal de Urbanismo. Resultados: Infraestructuras; rehabilitación de edificios; formación; programas sociales; ayudas a empresas y al empleo. Espacio con alto valor turístico y de tamaño reducido lo que ha posibilitado el éxito de las intervenciones.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X X X
Urban ciudades del Acero: Avilés y Corvera (Asturias)	Barrios (Las Vegas, Trasona, Los Campos/Villaelgre, La Luz, La Texera, El Pozón, Llaranes)	Área industrial en declive	43.470	8.000.000	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. Admon. estatal Otras	4.687.000 913.000 2.400.000		Ente responsable: Aytos. de Avilés y Corvera Se pretende la conexión de dos áreas en un único continuo urbano. Áreas afectadas por la desindustrialización. Mejorar las infraestructuras; favorecer el desarrollo empresarial e integrar a las minorías étnicas.	Problemas medioambientales Tejido urbano degradado Actividades marginales Ligados al desempleo Problemas relacionados con la vivienda	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X X X
Urban Santander	Barrios (Barrio de la Calle Alta, El Cabildo, Castilla Hermida, Pesquero)	Barrios Ciudad Consolidada	15.604	10.000.000	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. Admon. estatal Otras	6.230.000 770.000 3.000.000		Ente responsable: Ayto. de Santander a través de la Agencia de Desarrollo Local. Se crea una Comisión Permanente de Trabajo y una Comisión de Evaluación Política. Colaboran: Diputación Regional de Cantabria; Autoridad Portuaria; RENFE; Feve; Cáritas; Asamblea de Cantabria.	Problemas medioambientales Tejido urbano degradado Actividades marginales (droga) Ligados al desempleo Problemas relacionados con la vivienda (infraviviendas)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X X X
Iniciativa Urban Albacete. Plan Integral "Corrigiendo desigualdades"	Barrios (La Estrella, Milagrosa, Hermanos Falcó, Carretas, Hospital)	Barrios Ciudad Consolidada	20.033 (134.23 Ha.)	10.000.000	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. Admon. estatal Otras	5.000.000 2.000.000 3.000.000	Plan Integral Corrigiendo Desigualdad	Ente responsable: Ayto. de Albacete. Instrumento: Unidad de Gestión Urban. Crea Órgano de Gobierno y un Consejo de Administración. Colaboran: Admón. Regional; Admón. Estatal; Ongs; Asociaciones; Iniciativa privada Inversión hasta la fecha: 60% Comprometido: 100%	Problemas medioambientales Tejido urbano degradado Actividades marginales (droga) Ligados al desempleo Problemas relacionados con la vivienda (infraviviendas)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X X X
León Oeste: el Barrio Ferroviario	Barrio (Ferroviario)	Barrio Ciudad Consolidada	15.305	10.000.000	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. Admon. estatal Otras	6.509.000 491.000 3.000.000	PGOU	Ente responsable: Ayto. de León. Se crea un Comité de Decisión, un Comité de Participación y un Equipo de Gestión. Organismos Colaboradores (Junta de Castilla y León; Universidad; Cámara Oficial de Comercio; Fundación Universidad-Empresa; Federación Leonesa de Empresarios; Caja España; Cruz Roja)	Tejido urbano degradado Actividades marginales (droga) Ligados al desempleo (juvenil) Problemas relacionados con la vivienda (mala habitabilidad) Problemas de índole social	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X X X
Proyecto Urban Castellón	Zona Urban (Área periférica situada al oeste de la ciudad)	Barrio Periferia	15.007 (298 Ha.)	10.000.000	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. Admon. estatal Otras	5.761.000 1.239.000 3.000.000 391.000		Ente responsable: Ayto. de Castellón Colaboran: Generalitat (Consellería de Bienestar Social; de Empleo; de Cultura); Cámara de Comercio; Instituto Valenciano de Vivienda, S.A.; Federación Valenciana de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado. Proyecto no concluido con intervenciones sobre la economía, el empleo, la formación y el viario.	Problemas medioambientales Deterioro tejido económico Ligados al desempleo Problemas de índole social (analfabetismo) Otros (uso residencial-agrícola)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X X X
Programa de Revitalización del Casco Histórico-Artístico de Pontevedra	Centro histórico (Zona monumental)	Centro histórico	7.688 (17.68 Ha.)	10.000.000	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. Admon. estatal Otras	6.330.000 670.000 3.000.000	PERI (pendiente de aprobación)	Ente responsable: Ayto. de Pontevedra a través de una Oficina de Gestión del Plan Urban. Se crea un Comité Director, un Comité de Seguimiento (Político) y un Comité Técnico (Técnico). Colaboran: Cámara de Comercio; Asociación Área Comercial Zona Monumental. Actuación a tres niveles: recuperación medio urbano, reactivación económica y preservación del patrimonio.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X X X
Programa de Recuperación del Valle de Jinamar. Telde (Las Palmas de Gran Canaria)	Zona Urban (Valle de Jinamar)	Otros	25.436 (307.5 Ha.)	7.000.000	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. Admon. estatal Otras	4.552.000 348.000 2.101.000	Plan Parcial	Ente responsable: Ayto. de Telde y Las Palmas Comisión Técnica-Política. Comisión de Gestión, Evaluación y Seguimiento. Actuaciones diversas en todos los frentes excepto en el medioambiental. 44% de la inversión hacia aspectos sociales. Proyecto finalizado	Problemas medioambientales Grupos en exclusión social Deterioro tejido económico Actividades marginales (droga, prostitución)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X X X

Revitalización y desarrollo del barrio de Barriomar. Murcia	Barrio (Barriomar)	Barrio Periferia	4.329 (87 Ha.)	4.829.000	FEDER	2.597.000		Ente responsable: Ayto. de Murcia Proyecto equilibrado en el reparto: 26% medio urbano; 31% mejoras sociales; 10% tejido económico; 26% programas de formación.	Problemas medioambientales Grupos en exclusión social Tejido urbano degradado Actividades marginales (droga) Ligados al desempleo Problemas de índole social	Físicas	X
					FSE	783.000				Económicas	X
					Admon. local	1.449.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras					Otras	X
Rehabilitación Integral del Barrio Magdalena-Tenerías. Urban Zaragoza	Barrios (La Magdalena y Las Tenerías)	Centro histórico	9.807 (28.7 Ha.)	14.018.988	FEDER	5.706.000	Plan Integral del Centro Histórico	Ente responsable: Ayto. de Zaragoza a través de los Servicios Técnicos Municipales: Acción Social; Infraestructuras; Patrimonio Histórico; Medio Ambiente; Planeamiento Público; Fomento de Empleo. Colaboran: Sociedad Municipal de la Vivienda; Cáritas; Coordinadora de Desarrollo Comunitario; Diputación General de Aragón; Fundación Federico Ozanam. 51% de la inversión en equipamientos sociales y centros de formación	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE	1.303.000				Económicas	X
					Admon. local	7.010.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras					Otras	
Intervención integrada en Sta. Coloma de Gramenet (Barcelona)	Barrios (Raval, Santa Rosa, Safareigs, Fondo)	Barrios Periferia	41.775 (100 Ha.)	10.980.000	FEDER	5.490.000	Plan Estratégico y Plan de Desarrollo Local	Ente responsable: Ayto. de Sta. Coloma (gestión y seguimiento). Se crean Comisiones Técnicas de Ejecución y Evaluación así como un Comité de Dirección. Colaboran: Generalitat; Diputación de Barcelona. 58% de la inversión en medio ambiente urbano y 37% en equipamientos sociales.	Grupos en exclusión social (minorías étnicas) Tejido urbano degradado Deterioro tejido económico Ligados al desempleo Problemas de índole social	Físicas	X
					FSE					Económicas	X
					Admon. local	5.490.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras					Otras	X
Proyecto Urban del "Área Temple". Palma de Mallorca	Zona Urban (Parte de dos barrios del centro: Sa Calatrava y Sa Gerreria)	Centro histórico	3.005 (32.62 Ha.)	15.260.000	FEDER	6.829.000	Consorcio Mirall-Palma	Ente responsable: Ayto. de Palma y Gobierno Balear. Firmado un Consorcio en lo referente al medio ambiente urbano (Mirall-Palma). Resultados: Renovación de infraestructuras y creación de equipamientos sociales y centros de formación (43% del gasto total). Simultaneidad con el Plan Mirall y con un Área de Rehabilitación Integrada del Ministerio de Fomento. Enfoque social.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE	801.000				Económicas	X
					Admon. local	7.630.000				Sociales	X
					Admon. auton.					Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	
					Otras					Otras	X

“Entre todos rehabilitamos Madrid”

“Eslogan” del Ayuntamiento de Madrid, 1997

2.3. LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA REGENERACIÓN URBANA DE ÁREAS DESFAVORECIDAS: LAS ÁREAS DE REHABILITACIÓN INTEGRADA

2.3.1. Introducción

La intervención estatal en materia de regeneración urbana⁵⁰ compete al Ministerio de Fomento y se formaliza a través de la declaración de las áreas afectadas como Áreas de Rehabilitación Integrada. En este apartado se presentan las principales características de las operaciones efectuadas hasta la actualidad.

En primer lugar, se hace necesaria una breve visión histórica de los antecedentes existentes en nuestro país en materia de rehabilitación urbanística. Al contrario de lo que podía ocurrir con otro tipo de políticas analizadas como es el caso de los Proyectos Piloto o los Programas Integrales, las intervenciones estatales en la ciudad se han dilatado en el tiempo. El primer intento de intervención fue llevado a cabo en 1979 por el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo mediante el *Programa de Operaciones Piloto de Actuación Conjuntas en Áreas Urbanas y Asentamientos Rurales*. Posteriormente, entre los años 1980 y 1982 se pusieron en marcha los *Estudios Básicos de Rehabilitación*. Los planteamientos de estos últimos iban más allá de la mera rehabilitación urbana y atravesaban la frontera de lo social y económico. Pero el verdadero inicio de las *Áreas de Rehabilitación Integrada* toma cuerpo por obra del Real Decreto 2555/82, que las reducía a un programa específico dentro de la política de vivienda. Posteriormente, la figura quedaría olvidada hasta que de nuevo fue incluida en los planes plurianuales de vivienda, ya en época mucho más reciente. Es importante señalar que muchas de las áreas donde se aplicó este programa, e incluso de los anteriores, siguen hoy manifestando buena parte de las problemáticas de entonces⁵¹. Quizás los problemas sean menos acusados, o quizás existe un sentimiento de

⁵⁰ En la publicación de Vestergaard (1996) se hace un repaso a las políticas de regeneración urbana (“urban regeneration”) en 7 países europeos, llegando a la conclusión de que los programas, en general, no eran capaces de mejorar la situación en lo que denominaba “ill neighbourhoods”. En Chorianopoulos (2002), Uitermark (2003) y Andersen (2002:767) se examinan las diferencias entre las políticas de regeneración de algunos países europeos, llegando a la conclusión de que no hay un acuerdo general sobre el objetivo de los programas de revitalización, “bien porque son cuestionables o bien porque los efectos son dudosos”. En el artículo de Gómez (1998) se presenta un buen ejemplo de regeneración urbana en España, el caso de Bilbao.

⁵¹ El Área de Rehabilitación Integrada de los barrios Trinidad y Perchel de Málaga aparece ya como ámbito de actuación en los Programas de Operaciones Piloto del año 1979.

desfavorecimiento respecto al entorno, pero en cualquier caso, las políticas de intervención siguen actuando sobre esas mismas áreas, lo que viene a demostrar las complicaciones existentes en la resolución de su problemática.

El concepto de *Área de Rehabilitación Integrada* se recoge en el Plan de Vivienda 1996-1999⁵² en el capítulo de “*Financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación*”. Este hecho demuestra que hablamos de una intervención específica dentro de un marco de intervención más general, el de la vivienda. En el artículo 32 del citado decreto se consideran Operaciones Protegibles “...se entenderán como áreas de rehabilitación las de rehabilitación integrada, así como cualquier otra que, por tratarse de zonas o barrios en proceso de degradación, sea así declarada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo acuerdo con el Ayuntamiento afectado.” En dichas áreas son protegibles las siguientes operaciones:

- a) La rehabilitación de edificios, viviendas o áreas.
- b) La ejecución de la urbanización o reurbanización del ámbito considerado.
- c) La construcción de nuevas viviendas que contribuyan a la regeneración urbana del área

Por tanto, las *Áreas de Rehabilitación Integrada* se convierten en el principal instrumento estatal para la regeneración urbana, no sólo en materia de vivienda sino también en lo que respecta al tejido urbano en su conjunto.

Una característica fundamental de este programa es que todas las operaciones deben ajustarse al planeamiento urbanístico vigente. Es conocida la convulsión producida a raíz de la promulgación de la ley 8/1990 y del Texto Refundido de la *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* de 1992 (ambos anulados parcialmente por el Tribunal Supremo en 1997). Se ha reconocido, en principio, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda. Ello ha generado una amplia variedad de figuras urbanísticas para intervenir en las áreas desfavorecidas urbanas. En algunos casos, se amplían las posibilidades; en otros, se establecen políticas complementarias sobre aspectos determinados; y por último, se prueban nuevas fórmulas y mecanismos de intervención. A priori, este hecho podría ser interpretado como algo positivo siempre y cuando se planteen fórmulas de acción sobre estos ámbitos. El tiempo dará o quitará la razón

Como ocurre en las otras políticas estudiadas en este capítulo, la implantación de las *Áreas de Rehabilitación Integrada* también se ha visto demorada en el tiempo. Desde la declaración de un área y la firma del subsiguiente convenio de colaboración

⁵² Real Decreto 2190/1995 (Plan de Vivienda 1996-1999). Con posterioridad entró en vigor un nuevo Plan de Vivienda (Real Decreto 1168/98-Plan de Vivienda 1998-2001) que acogía nuevas intervenciones en áreas urbanas. Era un plan ambicioso, que destinaba más de 2.400 millones de € de los Presupuestos Generales del Estado para subvenciones y ayudas a préstamos particulares a la vivienda. Se asignaron de esta manera más de 162.000 millones de € en préstamos hipotecarios, a un tipo de interés muy atractivo, cifrado actualmente en el 3,88% (a partir del 24 de septiembre de 1999). Con el Plan se tendrían que llevar a cabo 505.000 actuaciones, entre ellas 284.000 viviendas protegidas de nueva construcción y ayudas para rehabilitar 78.000 viviendas además de facilitar suelo para otras 90.000. El nuevo Plan aportaba sustanciales mejoras respecto a planes anteriores: ampliaba las ayudas estatales, simplificaba la normativa, creaba nuevas subvenciones y facilitaba créditos a más bajo interés, gestionados por entidades financieras mediante acuerdos con Comunidades Autónomas. Todo ello dinamizando uno de los sectores económicos de mayor importancia: la construcción.

hasta la finalización del mismo, pueden pasar varios años. Ello puede motivar cambios en los objetivos y en las intervenciones de partida. La lentitud administrativa, la rigidez institucional y factores externos de toda índole son los principales responsables de esta situación. Sería deseable unos instrumentos de intervención más ágiles que los actuales, como por ejemplo las oficinas de rehabilitación u otros entes "autónomos" con los que se podría acelerar este proceso.

2.3.2. Características de la Gestión del Presupuesto

La declaración de un *Área de Rehabilitación Integrada*, según el R.D. 2190/1995, se inicia con la firma de un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (en los convenios suscritos a partir del nuevo Plan de Vivienda, el Ministerio de Fomento) y órganos competentes de la Comunidad Autónoma pertinente, ejerciéndose un seguimiento de las disponibilidades presupuestarias. A su vez, las Comunidades Autónomas motivan a los Ayuntamientos para que éstos incoen el expediente de declaración de área de rehabilitación, con el fin de obtener la ayuda económica que tal declaración conlleva (González-Varas, 1999).

La financiación cualificada específica de las áreas de rehabilitación consiste en una subvención con cargo a los presupuestos del Ministerio destinada al promotor, que se abona a través de la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla. La cuantía máxima de la subvención es de hasta el 40% del presupuesto total del proyecto y se abona fraccionadamente en función del desarrollo de las correspondientes obras y de las disponibilidades presupuestarias. La subvención puede llegar hasta el 25% del coste de las operaciones de urbanización y reurbanización, incluyendo, en su caso, las obras de demolición. Otras características de la financiación son:

- La Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla remiten previamente una memoria-programa donde se recogen, al menos, las correspondientes delimitaciones geográficas, los elementos sociológicos, técnicos y económicos esenciales de las actuaciones rehabilitadoras previstas y su programación, en especial la estimación de los costes, y se justifica la viabilidad financiera de la operación.
- La financiación cualificada específica establecida en este artículo debe ser acordada, individualizadamente para cada área y dentro del número de objetivos y del volumen de recursos estatales convenidos, en el ámbito de la Comisión Bilateral de Seguimiento, concretándose, asimismo, las aportaciones financieras, los compromisos de las Administraciones interesadas y las fórmulas específicas de seguimiento para la liquidación efectiva de la subvención.
- En el caso de que se hubiera atribuido a un ente gestor con personalidad jurídica propia la función de llevar a cabo lo dispuesto en el acuerdo suscrito entre la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla y el Ayuntamiento, dicho ente podrá solicitar préstamo cualificado sin subsidiación.
- El Ministerio de Fomento puede conceder subvenciones para la implantación y mantenimiento de oficinas para la gestión y asesoramiento de la rehabilitación por los entes públicos territoriales, incluyendo aquellas oficinas que se dediquen a información y apoyo a la gestión de otras actuaciones protegidas.

Estos planteamientos se vieron parcialmente modificados por el Real Decreto 1186/1998 (Plan de Vivienda 1998-2001). La principal novedad (negativa) fue que el límite máximo de subvención pasó a un máximo de 3.600 € por vivienda. Por otro lado, se planteó la flexibilización en las intervenciones. Se tienen en cuenta aspectos constructivos, pero también se incorporan aspectos sociales, culturales y económicos. Con ello se consigue ampliar el campo de acción más allá de la pura rehabilitación. En determinados casos, esta política se ha visto complementada por acciones directas por parte de las Comunidades Autónomas con el fin de apoyar la rehabilitación y la regeneración de un barrio.

2.3.3. La experiencia en cifras

Las Áreas de Rehabilitación Integrada están financiadas por tres instituciones públicas y por la iniciativa privada (Cuadro 2.9). Como organismo principal, de carácter estatal, figura el Ministerio de Fomento. Su función suele estar reducida a la exclusivamente monetaria, aunque, el estado de los proyectos deba remitirse periódicamente para su posterior evaluación. Es el ente nodriza y motor de la actuación. La importancia de este organismo viene corroborada por la magnitud de sus aportaciones (Figura 2.22).

Por otro lado, las Administraciones Regionales juegan también un importante papel. Tras la firma del convenio intentan que las Corporaciones Locales sean las que presenten los proyectos de declaración de Áreas de Rehabilitación Integrada. Proveen de apoyo instrumental y departamental a determinadas actuaciones (sirva como ejemplo el caso del A.R.I. de Puente de Vallecas en Madrid gestionado por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la propia Comunidad a través de un instrumento propio, la Oficina Comarcal de Rehabilitación). Todo ello unido a una participación económica que supera el 20% del coste total de la actuación.

Cuadro 2.9. Participantes e Inversión en las ARI en España (miles de €)

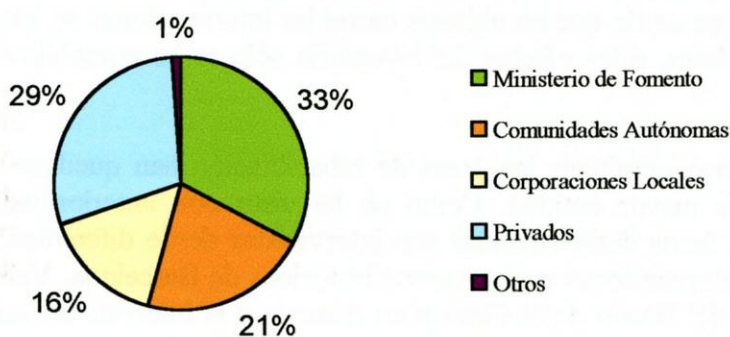
Aportaciones											
MFOM	%	CC.AA.	%	CC.LL.	%	Privados	%	Otros	%	Total	%
127.740	32,8	82.939	21,3	60.997	15,7	113.247	29,1	4.211	1,1	389.136	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del MFOM

Por su parte, la intervención de los entes locales supone el empuje definitivo para el conocimiento del programa por parte de los potenciales beneficiarios. Se suelen poner en marcha oficinas de rehabilitación para informar a la población. A la vez, los distintos departamentos municipales implicados se suman a la tarea. Para el ciudadano supone la administración más cercana y, por tanto, aquella con la que mantienen una más estrecha relación. Especialmente para los propietarios de edificios y viviendas que son los que deben solicitar las ayudas para la rehabilitación. Su papel financiador (16% del total) no es su principal aportación frente a lo anteriormente comentado. Supone por otra parte el ente gestor de la mayoría de las intervenciones. En unos casos apoyado por la creación de diferentes instrumentos propios (La Oficina Municipal de Rehabilitación de Huesca o la Oficina de Gestión Urbanística para la Rehabilitación de Girona), en otros, con la colaboración de instituciones externas (Caso de la Diputación General de Aragón en Teruel o de la Junta de Andalucía en Málaga) y en otros, la propia

Comunidad Autónoma releva a las autoridades locales. En cualquier caso, los Ayuntamientos suponen el nexo de unión entre las políticas generales y el ciudadano de a pie.

Fig. 2.22. Distribución de las Aportaciones Económicas en las Áreas de Rehabilitación Integrada [1994-1999]



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del MFOM

Sin duda, el principal actor de este programa, y en buena medida el principal beneficiario del mismo, es la iniciativa privada. De una manera u otra, los privados son los que deben dar el paso y lanzarse a la rehabilitación de sus edificios y viviendas. Su implicación financiera ronda el 29%, lo que da idea de su importancia. Las administraciones pueden desarrollar la mejora y construcción de nuevas infraestructuras, pueden mejorar el entorno e incluso deben apoyar financieramente al privado, pero en último extremo es éste el que debe dar el paso hacia la rehabilitación de su inmueble. Las ayudas deben ser lo suficientemente atractivas para que la población se decida a dar ese paso. De lo contrario, se habrá mejorado el entorno pero no tendrá repercusión social y, por tanto, la operatividad del programa quedará en entredicho.

Finalmente, existen otro tipo de aportaciones que pueden provenir de Organismos e Instituciones de diversa índole. Este es el caso del Instituto Social de la Marina en Cádiz y Punta Umbría (Huelva), o de la Diputación Provincial de Almería, si bien su aportación es ínfima comparada con el resto de intervinientes.

El monto de la inversión se recoge a la firma del correspondiente Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma. En conjunto, el programa de Áreas de Rehabilitación Integrada casi alcanza los 400 millones de €. Ello nos da una idea de su importancia para la rehabilitación de buena parte de los barrios desfavorecidos españoles. Supone uno de los instrumentos financieros de mayor entidad para la rehabilitación física de las áreas deterioradas de las ciudades españolas, independientemente de la importancia poblacional de las mismas.

En casi todos los casos las cantidades finalmente aportadas varían. En líneas generales, los entes locales y autonómicos acaban financiando intervenciones no

incluidas en los convenios. En determinados proyectos se solicita la declaración de Área de Rehabilitación Integrada de un área próxima a otra que ya cuenta con algún tipo de financiación. De esta manera se intenta la rehabilitación urbana de un determinado conjunto mediante intervenciones complementarias. Son los casos del casco histórico de Zaragoza, de Valencia o de Barcelona por ejemplo.

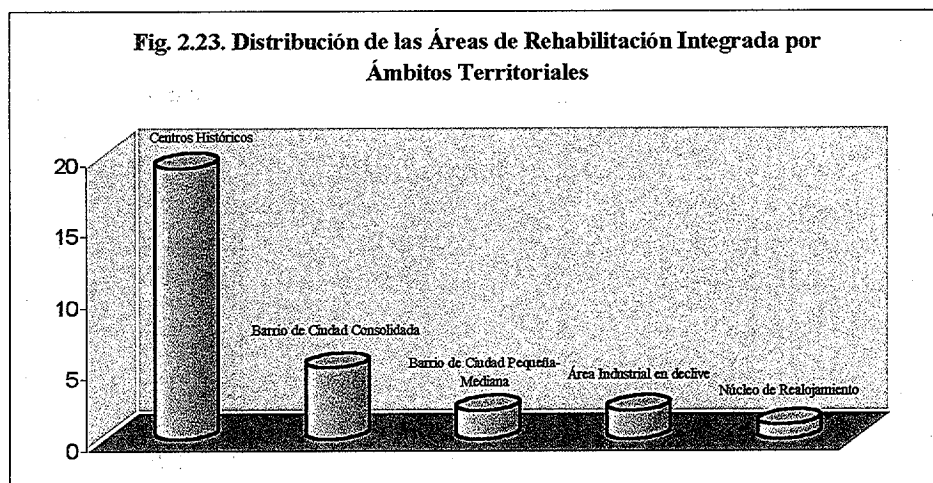
Para la investigación hemos seleccionado un total de 34 Áreas de Rehabilitación Integrada como objeto de análisis. Cabe decir que todas las intervenciones desarrolladas al amparo de este programa están dirigidas a ámbitos concretos urbanos. Estamos ante un típico ejemplo de política "de área", por lo que se han analizado la totalidad de los proyectos. A pesar de que en algunos casos las intervenciones se han ido desarrollando en sucesivas fases, a los efectos del inventario sólo se ha contabilizado como un único proyecto.

En cinco ocasiones las áreas de rehabilitación han quedado incluidas en otros programas de mayor entidad. Como se ha visto con anterioridad, en determinadas ocasiones las áreas desfavorecidas son intervenidas desde diferentes frentes. Este es el caso de las intervenciones en los cascos históricos de Barcelona, Valencia y Zaragoza o los ejemplos del Barrio de la Chanca en Almería o la intervención en Santa Coloma de Gramenet (Barcelona). En todos ellos, la declaración de A.R.I. está englobada en un proyecto de mayor calado y sirve únicamente como complemento del mismo.

De todo lo anterior se deriva el estudio de 29 Áreas de Rehabilitación Integrada repartidas desigualmente por toda España (Figura 2.24). Lo primero que llama la atención es la concentración geográfica de los proyectos. Así, Madrid acumula nueve intervenciones; Cataluña acumula ocho (Sant Boi de Llobregat; Barcelona (2); Manresa; Sta. Coloma de Gramenet; Girona; Olot y Lleida), mientras que Baleares y Andalucía acumulan cinco intervenciones cada una. En segundo lugar aparecen intervenciones dispersas por el territorio: Avilés y Corvera en Asturias, Allariz en Ourense, Zaragoza, Huesca y Teruel en Aragón y el proyecto de Ciutat Vella en Valencia. Destacan por su parte un buen número de Comunidades Autónomas que no cuentan con ningún tipo de intervención en sus ciudades. Son los casos de Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia o La Rioja, que no cuentan con ningún A.R.I. en sus ciudades. A ellas, habría que sumar los casos del País Vasco y Navarra en los que, por su especial régimen fiscal, no se subvenciona ninguna actuación de este tipo. Un panorama de intervención demasiado concentrado a nuestro parecer. Desconocemos los motivos que han provocado esta situación, pero queda patente la necesidad de un replanteamiento por parte de un buen número de ciudades españolas. Las inversiones estatales son de una enorme envergadura por lo que la presentación de estos proyectos supone un importante impulso al desarrollo de políticas de rehabilitación y por ende, de desarrollo de sus áreas más desfavorecidas.

La distribución de los proyectos según ámbitos urbanos, como muestra la Figura 2.23, también es bastante significativa de la orientación seguida por este programa. De los 29 proyectos analizados, 19 están referidos a cascos históricos, bien a una parte o bien a su totalidad (Teruel, Madrid, Palma de Mallorca, Málaga, Girona, Allariz, etc.). Cinco proyectos se desarrollan en barrios de ciudad consolidada (Cádiz, Almería, Barcelona,...). Dos en barrios de ciudades pequeñas o medianas (Punta Umbría-Huelva y Calviá-Baleares). Otros dos en áreas industriales en declive (Avilés y Corvera-

Asturias) y un proyecto se desarrolla en un antiguo núcleo de realojamiento (Poblado de Caño Roto en Madrid).



Fuente: Elaboración propia

No vamos a entrar en este documento a comentar la evolución de la práctica rehabilitadora en los cascos históricos españoles (Valenzuela, 2000:90-92), pero sí que es destacable la concentración de intervenciones de este programa en estas piezas urbanas. Si el principal objetivo de las A.R.I. es la rehabilitación urbana y edificatoria, parece lógico pensar que, a priori, los cascos históricos de nuestras ciudades sean los más deteriorados y que, por tanto, sean los que más demanden este tipo de intervención. Sin embargo, también es necesario intervenir en otros ámbitos de las ciudades españolas.

La política rehabilitadora implícita en las A.R.I. sucede a las políticas obsoletas que primaban la vivienda por encima de todo. En buena medida, las áreas carenciales sobre las que actúan son las herederas de políticas anteriores marcadas por una filosofía determinada en el que se buscaban soluciones por encima de cualquier otra cosa. En este caso concreto, el término “rehabilitación integral” no debe entenderse como una intervención global a distintos niveles (físico, económico y social como ocurre en otras políticas) sino que reduce la integralidad a la intervención sobre el medio construido. Salvo casos excepcionales, y gracias a medidas incluidas en programas compensatorios, no se actúa sobre otro tipo de problemática presente en el área. Hablamos por tanto, de una política “de área” con un marcado carácter sectorial, actuando sobre las infraestructuras y las viviendas.

2.3.4. Inventario y valoración de las Áreas de Rehabilitación Integrada

A lo largo de este apartado se pasa revista a las Áreas de Rehabilitación Integrada estudiadas durante el periodo 1994-1999. Son un total de 29 intervenciones (algunas se desarrollan en varias etapas) repartidas en 21 ciudades españolas. Posteriormente, se analizan las principales características de dichas áreas desde diferentes perspectivas: población, escala, ámbito, financiación, problemática, agentes intervinientes y vías de intervención entre otras. Para terminar se elaboran las

conclusiones que se derivan de la aplicación de este programa en los barrios desfavorecidos de las ciudades españolas.

2.3.4.1. Inventario de proyectos y distribución regional en el periodo 1994-1999

Como ya más arriba se señalaba, en muchos de los proyectos las Comunidades Autónomas complementan la política de intervención con nuevos instrumentos y recursos. Se plantean así un sinnúmero de posibilidades de acción sobre los barrios desfavorecidos. En este capítulo plantearemos el inventario de los proyectos y las posibles aportaciones regionales a dicho proceso. Las Áreas de Rehabilitación Integrada financiadas durante el periodo 1994-1999, clasificadas por Comunidades Autónomas son las siguientes:

Andalucía

Málaga. *Rehabilitación Barrios “La Trinidad” y “El Perchel”*

Cádiz. *Rehabilitación Barriada “Cerro del Moro”*

Punta Umbría (Huelva). *Rehabilitación Barriadas “Los Rosales”, “Santa Cruz” y “El Carmen”*

Almería. *Rehabilitación Barriada “El Tagarete”*

Proyecto incluido en Otros Programas:

Almería. *Rehabilitación Barrios “La Chanca” y “San Cristóbal”*

La Junta de Andalucía ha desarrollado su III Plan de Vivienda y Suelo. Aparecen diferentes programas de intervención así como nuevos instrumentos (Áreas de Rehabilitación Concertada). Se pretende un enfoque más amplio donde tengan cabida los aspectos sociales, económicos y urbanos.

Aragón

Huesca. *Rehabilitación del centro histórico*

Teruel. *Rehabilitación “El Arrabal del Teruel”*

Proyecto incluido en Otros Programas:

Zaragoza. *Rehabilitación del centro histórico*

A pesar de ser una de las comunidades pioneras en la puesta en marcha de actuaciones de rehabilitación, los últimos decretos están marcados por un claro retroceso de la rehabilitación quedando en el aire futuras intervenciones.

Asturias

Avilés (Asturias). *Rehabilitación del “Poblado de Llaranes”*

Corvera de Asturias (Asturias). *Rehabilitación Poblados “La Marzanlella” y el “Poblado de Trasona”*

Baleares

Alcudia (Baleares). *Rehabilitación del centro histórico 1ª y 2ª Fase*

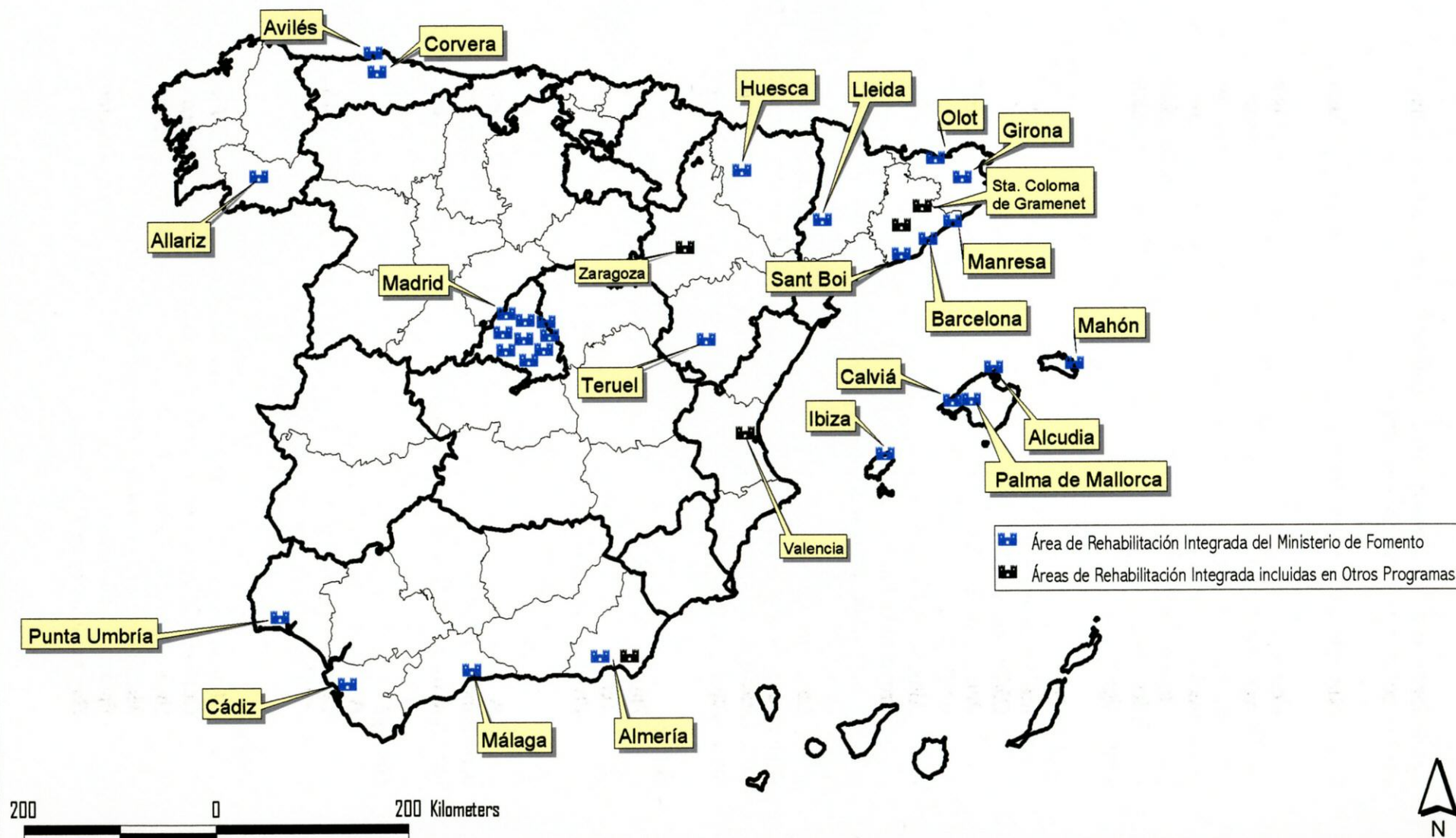
Calviá (Baleares). *Rehabilitación zonas Santa Ponsa y Peguera 1ª y 2ª Fase*

Ibiza (Baleares). *Rehabilitación del casco histórico 1ª y 2ª Fase*

Mahón (Baleares). *Rehabilitación del casco histórico*

Palma de Mallorca (Baleares). *Rehabilitación del casco histórico de Palma y Barrio del Jonquet 1ª y 2ª Fase*

Figura 2.24. Localización de Áreas de Rehabilitación Integrada del Ministerio de Fomento



Se establecen ayudas suplementarias por parte de la Consellería de Fomento al Plan Nacional de Vivienda. La puesta en marcha del Plan Mirall, para todo el ámbito balear, plantea intervenciones en materia de infraestructuras y viviendas.

Comunidad Valenciana

Proyecto incluido en Otros Programas:

Valencia. Plan Riva para *Ciutat Vella*

Es de resaltar el convenio Generalitat-Ministerio de Fomento donde se crea la figura de las Áreas de Rehabilitación Integrada Concertada. Sigue las directrices originales e incluye programas complementarios (vivienda joven, vivienda social, alojamientos universitarios, etc.).

Cataluña

Barcelona. *Rehabilitación de barrios 1ª, 2ª y 3ª Fase*

Girona. *Rehabilitación del Barri Vell*

Lleida. *Rehabilitación del Centro Histórico 1ª y 2ª Fase*

Manresa (Barcelona). *Rehabilitación núcleo antiguo 1ª y 2ª Fase*

Olot (Girona). *Rehabilitación del núcleo antiguo*

Sant Boi de Llobregat (Barcelona). *Rehabilitación del centro histórico*

Proyectos incluidos en Otros Programas:

Barcelona. *Revitalización del centro histórico. Distrito Ciutat Vella 1ª, 2ª y 3ª Fase*

Sta. Coloma de Gramanet (Barcelona). *Intervención en una zona urbana*

La Política de Vivienda de la Generalitat de Cataluña coincide con el Real Decreto 1186/1998 del Ministerio de Fomento. Por ello, las limitaciones a la subvención son básicamente similares, aunque con pequeñas modificaciones.

Galicia

Allariz (Ourense). *Rehabilitación del casco histórico*

Se plantean medidas acordes con los convenios con el Ministerio de Fomento. Se potencian más las actuaciones en el medio rural y determinadas intervenciones sobre los cascos históricos.

Comunidad de Madrid

Madrid. *Rehabilitación Integral del Poblado de Caño Roto*

Madrid. *Rehabilitación del Área 1, Plaza del Dos de Mayo*

Madrid. *Rehabilitación del Área 2, Arco del Triunfo-Plaza Mayor*

Madrid. *Rehabilitación del Área 3, Plazas de la Paja, Carros, Alamillo y Cruz Verde*

Madrid. *Rehabilitación del Eje de la C/ Mayor I y II*

Madrid. *Rehabilitación del Eje de la Calle Fuencarral I y II*

Madrid. *Rehabilitación "Sector 1 de Lavapiés"*

Madrid. *Rehabilitación del Área "Puente de Vallecas"*

Madrid. *Rehabilitación del Poblado Dirigido de la Elipa-Elipa Sur*

Madrid ha sido una de las comunidades que más fuertemente ha apostado por las Áreas de Rehabilitación Integrada. Ha creado un Plan de Vivienda propio para el

periodo 1997-2000 siguiendo las directrices de los anteriores convenios con el Ministerio de Fomento y aspira a seguir utilizando fórmulas de rehabilitación similares a las ya desarrolladas. Las restantes Comunidades Autónomas también cuentan en algún caso con figuras complementarias⁵³ pero no aparecen recogidas en este documento puesto que no poseen ninguna Área de Rehabilitación Integrada en su territorio.

2.3.4.2. Caracterización de las Áreas de Rehabilitación Integrada

La actuación sobre centros históricos ha sido el rasgo más característico de este programa (únicamente nueve proyectos se desarrollan en ámbitos diferentes). Este hecho ha condicionado buena parte de las peculiaridades de los propios proyectos. Así, la escala de intervención se restringe en casi todos los casos a una parte (Arrabal en Teruel, Santa Ponsa y Peguera en Calviá o diferentes zonas en el caso de Madrid) o a la totalidad del casco histórico de las ciudades (Allariz, Manresa, Alcudia o Huesca). En el resto de intervenciones la escala está constituida por sectores de la ciudad consolidada (Tagarete en Almería o Cerro del Moro en Cádiz) o bien constituyen barrios incluidos en zonas industriales en franco declive (Avilés y Corvera).

El hecho de ser ámbitos urbanos tan bien definidos ha condicionado el tamaño de la población residente. Generalmente se trata de actuaciones en ciudades pequeñas y medianas, salvo las excepciones de Madrid y Barcelona. En la mayoría de los casos la población del A.R.I. oscila entre los 3.500 y los 7.500 habitantes. Por debajo destacan los 385 habitantes del casco histórico de Huesca (porción de 2,5 hectáreas), los 800 de la localidad de Allariz o los 1.600 del Área 3 de Madrid. Con valores superiores, las intervenciones en Manresa (10.487) o en el Sector 1 de Lavapiés en Madrid (19.706).

Con anterioridad, se ha hecho mención a la distribución de las inversiones en las A.R.I., si bien existen enormes diferencias entre los proyectos, debidas, en algunos casos, a la distinta duración de las ayudas económicas. Destacan los 55 millones de € destinados a la rehabilitación del Sector 1 de Lavapiés, los 40 millones de la rehabilitación del Área 1 en Madrid o los 27 en el caso de la rehabilitación de barrios de Barcelona. En todos ellos la financiación se ha prolongado en el tiempo y cuentan, además, con el apoyo de instituciones locales muy solventes. El resto de los proyectos disponen de recursos inferiores repartidos entre las instituciones en función de los objetivos previos. En cualquier caso, la intervención con un presupuesto más reducido sólo alcanza los 2 millones de €. Una cantidad nada despreciable si tenemos en cuenta el tamaño de la población a la que va dirigida (385 habitantes) y el hecho de plantearse en un ámbito urbano de reducidas dimensiones (casco histórico de Huesca).

En las A.R.I. los ayuntamientos han asumido un importante papel como entes gestores, lo que ocurre en prácticamente todos los casos. La tendencia general es a apoyarse en las corporaciones municipales, bien a través de las concejalías o bien a través de departamentos o instrumentos creados "ad hoc". Este es el caso de las oficinas de rehabilitación, que están presentes en un buen número de proyectos. Suelen ir unidas a las actuaciones sobre cascos históricos. Otros mecanismos de actuación se apoyan en la colaboración con las autoridades regionales (Huesca o Madrid por ejemplo). La participación vecinal, tan marcada en otros programas, no está presente aquí en forma de apoyo y/o gestión, sino que uno de los pilares básicos lo constituye la iniciativa

⁵³ Para una información más completa ver Dobarco (1998).

privada en tanto que es la que solicita la rehabilitación y aporta una parte de la financiación. En algunas ocasiones, son los propios vecinos los que, de una u otra manera, solicitan la declaración de área de rehabilitación a través de su ayuntamiento. Un ejemplo significativo de ello lo podemos encontrar en el A.R.I. del Poblado de Caño Roto en Madrid, donde la declaración se realizó previo consenso entre el propio ayuntamiento y una asociación de vecinos.

Hay que tener en cuenta que las A.R.I. no siempre están relacionadas directamente con la exclusión social. El caso de Mahón ejemplifica una actuación sobre un ámbito urbano de calidad en el que se busca precisamente la conservación de esa calidad y evitar su paulatino deterioro. En otros casos, como Alcudia o Ibiza, se manifiesta una clara estacionalidad de los moradores, por lo que la tipificación como barrio desfavorecido también es dudosa. Otros ejemplos podemos encontrarlos en el municipio gallego de Allariz o en el Barrio Viejo de Girona.

En otras ocasiones las estrategias de intervención discurren por diferentes caminos. En Olot, se plantea la recuperación del espacio urbano como mecanismo de atracción de la rehabilitación y de la actividad económica. En Palma de Mallorca se genera al hilo de una política de adquisición de inmuebles para su posterior arrendamiento a vecinos con problemas de exclusión. En Madrid la rehabilitación urbana ha generado una reactivación del sector inmobiliario. En muy pocas ocasiones la rehabilitación se ha visto acompañada de medidas adicionales de tipo social o económico. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en la rehabilitación del casco histórico de Lleida donde se han planteado diferentes medidas de carácter social que acompañan a las meramente urbanísticas. Ello viene motivado por la elevada presencia de población inmigrante en la localidad.

El marcado carácter "físico" que la política de las A.R.I. presenta ha condicionado las formas de intervención y los resultados obtenidos. Las cifras muestran cómo la rehabilitación de edificios o viviendas ha absorbido el grueso de las intervenciones. En menor medida se ha dado también la renovación del entorno urbano de estas áreas, la construcción de edificios dotacionales o la rehabilitación de patrimonio histórico. Tampoco podemos olvidar que la falta de una vivienda digna constituye uno de los elementos básicos de la exclusión social. Por ello, y aunque la inversión no lo demuestre, también se ha pretendido con estas medidas mejorar de alguna medida la situación de la población residente. La mejora del medio urbano, incluida la vivienda, supone en sí mismo un mecanismo de integración, que, si va acompañado por otro tipo de medidas, los resultados serán mucho más favorables. Por ello, las áreas de rehabilitación han servido como complemento a otro tipo de políticas que no prevén financiar la rehabilitación de viviendas.

2.3.5. Conclusiones sobre la rehabilitación integrada en las ciudades españolas

En líneas generales y a pesar de las deficiencias encontradas, es obligado valorar positivamente la aplicación de este programa. El grado de su cumplimiento es bastante bueno. De hecho, en muchos casos gracias a las sucesivas solicitudes de rehabilitación por una misma unidad, ésta ha tenido lugar en varias fases. Durante la primera etapa del programa, los trámites administrativos a cumplimentar por los habitantes del área retraía en buena medida su decisión. A medida que los objetivos se van cumpliendo las

solicitudes de renovación van aumentando, coincidiendo su máximo con los últimos periodos de vigencia del programa.

Dos son los elementos más característicos de las Áreas de Rehabilitación Integrada: el primero de ellos es su carácter de política "de área" con un marcado enfoque sectorial hacia la intervención en materia de vivienda; el segundo rasgo es la concentración espacial de las intervenciones en determinadas ciudades y Comunidades Autónomas. Son muchas las Comunidades donde no se han financiado intervenciones. De aquí que las carencias de esta fórmula se pretendieran subsanar a través de los Convenios firmados al amparo del Plan de Vivienda para el periodo 1998-2001 el cual flexibiliza las acciones a financiar y amplía los contenidos de la intervención incorporando planteamientos más integradores.

A pesar de ser un programa valorado muy positivamente, se echan en falta mecanismos más eficaces de gestión y seguimiento del mismo. Se trata de un tipo de intervención demasiado focalizado en los temas de medio ambiente urbano (vivienda y entorno principalmente) por lo que en la actualidad es usado con frecuencia más bien como complemento de otras actuaciones más ambiciosas. La asociación URBAN-ARI podría aportar la fórmula ideal con la que operar y así se está haciendo en un buen número de casos. Con ello se demuestra que son necesarias intervenciones de carácter más integral. Quizás fuera pertinente el replanteamiento de ambos programas en busca de soluciones adecuadas. En tal sentido, Urban podría acoger las actuaciones incluidas en las ARIs para así poder eliminar trámites y las duplicidades que hoy día se están produciendo en las intervenciones sobre barrios desfavorecidos españoles.

Cuadro 2.10. Características de las Áreas de Rehabilitación Integrada del Ministerio de Fomento

Proyecto	Escala	Ámbito	Población	Financiación (€)	Distribución Gastos	Marco	Agentes implicados	Problemática	Vías de intervención
Área de Rehabilitación Integrada Trinidad-Perchel. Málaga	Barrios (La Trinidad y El Perchel)	Centro histórico	8.470 (2.420 viv.)	7.303.739 (94-95)	FEDER FSE Admon. local 1.535.585 Admon. auton. 1.317.057 Admon. estatal 2.921.519 Otras 1.529.575	PERI	Ente responsable: Ayuntamiento de Málaga (Empresa Municipal de la Vivienda) y Junta de Andalucía (Dirección General de la Vivienda- Consejería de Obras Públicas y Transportes). Resultados: Rehabilitación de diferentes edificios; promoción de nuevas viviendas, públicas y de protección oficial, sobre solares liberados. Se acompaña con ampliación y mejora de espacios libres. Los intentos de rehabilitación se remontan a los años 70.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas X Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras
Cádiz	Barriada (Cerro del Moro)	Barrio Ciudad Consolidada		1.113.036 (94-95)	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. 333.911 Admon. estatal 333.911 Otras 445.214			Problemas relacionados con la vivienda.	Físicas X Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras
Punta Umbría (Huelva)	Barriadas (Los Rosales, Santa Cruz y El Carmen)	Barrio Ciudad Pequeña-Mediana		3.097.015 (95)	FEDER FSE 355.859 Admon. local 489.825 Admon. auton. 1.107.665 Admon. estatal 929.105 Otras 214.561			Problemas relacionados con la vivienda.	Físicas X Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras
Almería	Barriada (El Tagarete)	Barrio Ciudad Consolidada		2.524.251 (97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 117.798 Admon. auton. 1.278.954 Admon. estatal 1.009.700 Otras 117.798			Problemas relacionados con la vivienda.	Físicas X Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras
Rehabilitación del Centro Histórico de Huesca	Centro histórico (Porción de 2,5 Has.)	Centro histórico	385	5.089.370 (97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 728.606 Admon. auton. 901.518 Admon. estatal 1.812.171 Otras 1.647.073	PERI	Ente gestor: Ayuntamiento de Huesca (Servicios Técnicos Municipales). Instrumento: Oficina Municipal de Rehabilitación. La actuación se orienta a facilitar las inversiones iniciales de los propietarios promotores, por lo que la vía elegida con carácter único es la subvención. Resultados: Rehabilitación de viviendas (47); tratamiento de fachadas.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas X Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras
Rehabilitación de "El Arrabal de Teruel"	Área MFOM "El Arrabal"	Centro histórico	1.120	5.006.430 (97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 328.453 Admon. auton. 683.050 Admon. estatal 1.914.824 Otras 2.080.102	PGOU	Ente gestor: Ayuntamiento de Teruel y Diputación General de Aragón. Instrumento: Oficina de Rehabilitación del Casco Histórico. Resultados: Construcción de infraestructuras y dotaciones y rehabilitación de edificios y viviendas. Los vecinos decidieron recurrir a esta figura para la rehabilitación sistemáticas de sus edificios y viviendas.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas X Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras
Rehabilitación del Casco Histórico de Alcudia. 1ª y 2ª Fase. (Balears)	Centro histórico	Centro histórico	4.985	2.005.577 (95-97)	FEDER FSE Admon. local 281.875 Admon. auton. Admon. estatal 601.673 Otras 1.122.030	Plan MIRALL (CC.AA.- CC.LL.- Particular)	Ente gestor: Ayuntamiento de Alcudia. Instrumento: Oficina Municipal de Rehabilitación. Resultados: Recuperación de espacios públicos monumentales (entorno del recinto amurallado y algunas calles) y rehabilitación de viviendas por edificios completos (33). Zona afectada escasamente por la estacionalidad turística.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas X Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras
Calviá (Balears)	Área MFOM (Zonas Santa Ponsa y Peguera)	Barrio Ciudad Pequeña-Mediana		2.705.437 (95-97)	FEDER FSE Admon. local 429.064 Admon. auton. Admon. estatal 811.631 Otras 1.464.743			Problemas relacionados con la vivienda.	Físicas X Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras

Rehabilitación del Casco Histórico de Ibiza. 1ª y 2ª Fase. (Balears)	Barrio (Sa Penya y Marina)	Centro histórico	2.205	1.778.865 (95-97)	FEDER FSE Admon. local 932.023 Admon. auton. Admon. estatal 580.525 Otras 266.317	Plan MIRALL (CC.AA.-CC.LL.-Particular)	Ente gestor: Ayuntamiento de Ibiza. Instrumento: Oficina Municipal de Rehabilitación. Resultados: 16 edificios rehabilitados. El objetivo es canalizar subvenciones para la rehabilitación de edificios y viviendas, que presentan una fuerte degradación en la zona a pesar del carácter evidentemente turístico de la misma. Su ocupación estacional dificulta el proceso y los resultados son modestos.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación del Casco Histórico de Mahón. (Balears)	Centro histórico	Centro histórico		1.114.877 (95)	FEDER FSE Admon. local 464.883 Admon. auton. Admon. estatal 334.463 Otras 315.531	Plan MIRALL (CC.AA.-CC.LL.-Particular)	Ente gestor: Ayuntamiento de Mahón (Servicios Técnicos Municipales). Resultados: 21 viviendas rehabilitadas. El Plan MIRALL hizo que la necesidad de un ARI no resultara tan determinante como en otras ciudades. El punto de partida es una elevada calidad edificatoria y ambiental por lo que los objetivos son mantenerla.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación del Casco Histórico de Palma de Mallorca. 1ª y 2ª Fase. (Balears)	Barrios (Sa Guerrería, Sa Calatrava, Puig de Sant Pere y Jonquet)	Centro histórico	5.049	12.471.004 (95-97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 8.002.488 Admon. auton. Admon. estatal 4.468.516 Otras	Plan MIRALL (CC.AA.-CC.LL.-Particular)	Ente gestor: Ayuntamiento de Palma a través del Patronato Municipal de la Vivienda. Resultados: Creación de 43.500 m2 de infraestructuras y 118 viviendas rehabilitadas. Política de adquisición de inmuebles para su posterior arrendamiento a vecinos. Menos conflictivo pero más costoso. Actuaciones conjuntas de las tres Administraciones.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación Barrios de Barcelona. 1ª y 2ª Fase		Barrio Ciudad Consolidada		27.045.545 (96-97)	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. 16.227.327 Admon. estatal 10.818.217 Otras			Problemas relacionados con la vivienda	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación Barrio (Barri Vell de Girona)	Barrio (Barri Vell)	Centro histórico	6.012	2.504.217 (97-98-99)	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. 450.773 Admon. estatal 751.265 Otras 1.302.179	Plan Especial de Conservación y Reforma	Ente gestor: Ayuntamiento de Girona. Instrumento: Oficina de Gestión Urbanística para la Rehabilitación. Resultados: Las inversiones se han orientado fundamentalmente a gastos de reurbanización y equipamientos. En mucha menor medida a la rehabilitación. Poca inversión pública y buenos resultados que tienen que ver con el nivel de renta elevado de la población. No área de exclusión social.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación del Centro Histórico de Lleida. 1ª y 2ª Fase	Centro histórico	Centro histórico	4.954	4.968.136 (95-97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 1.194.636 Admon. auton. Admon. estatal 1.490.441 Otras 2.283.059	PERI (1986)	Ente gestor: Ayuntamiento de Lleida (Empresa Municipal de Urbanismo). Oficina Municipal de Rehabilitación del Centro. Resultados: Creación de infraestructuras y dotaciones y 316 viviendas rehabilitadas. Política de rehabilitación y regeneración del centro que data de los años 80. Se aborda una problemática que va más allá de la simple rehabilitación (inmigrantes).	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación del Núcleo Antiguo de Manresa. 1ª y 2ª Fase. (Barcelona)	Centro histórico	Centro histórico	10.487	4.147.705 (95-97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 130.420 Admon. auton. 595.002 Admon. estatal 1.208.732 Otras 2.213.552			Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación del Núcleo Antiguo de Olot (Girona)	Centro histórico y otra pequeña zona aneja (Vila Vella y el Baix del Tura)	Centro histórico	1.283	1.967.251 (97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 578.150 Admon. auton. Admon. estatal 590.175 Otras 798.926		Ente gestor: Ayuntamiento de Olot a través de la Empresa Gestora Urbanística Olotina (GUOSA). Resultados: Diferentes obras de urbanización y acondicionamiento; rehabilitación de 15 edificios; 63 viviendas rehabilitadas con ayudas. El objetivo era recuperar el espacio urbano para provocar la rehabilitación posterior de edificios y viviendas.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Sant Boi de Llobregat (Barcelona)	Centro histórico	Centro histórico		3.091.005 Euros (97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 431.046 Admon. auton. Admon. estatal 819.540 Otras 1.840.420	Plan Integral del Nucli Antic		Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X

Rehabilitación del Centro Histórico de Allariz (Ourense)	Centro histórico	Centro histórico	837	6.005.704 Euros (96-97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 1.088.554 Admon. auton. 325.322 Admon. estatal 2.402.704 Otras 2.189.546	Ente gestor: Ayuntamiento de Allariz. Instrumento: Oficina Municipal de Rehabilitación. Resultados: Infraestructuras y dotaciones; rehabilitación de 108 edificios; rehabilitación de 181 viviendas; construcción de 4 equipamientos. Rehabilitación como factor de dinamización económica y social frente a la crisis de los 90. Situación de partida sin conflictos aparentes.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Avilés (Asturias)	Barrio (Poblado de Llaranes)	Área industrial en declive		3.005.061 Euros (95)	FEDER FSE Admon. local 300.506 Admon. auton. 300.506 Admon. estatal 901.518 Otras 1.502.530	PERI	Problemas relacionados con la vivienda.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Corvera de Asturias (Asturias)	Barrio (Poblados La Marzanella y El Poblado de Trasona)	Área industrial en declive		425.499 Euros (95)	FEDER FSE Admon. local 42.550 Admon. auton. 42.550 Admon. estatal 127.650 Otras 212.749		Problemas relacionados con la vivienda.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación Integral Poblado Dirigido de Caño Roto. (Madrid)	Poblado (Caño Roto)	Núcleo de Realojamiento	5.838	18.030.363 Euros (94-95)	FEDER FSE Admon. local 1.328.237 Admon. auton. 3.606.073 Admon. estatal 5.409.109 Otras 7.686.945	Ente gestor: Ayuntamiento de Madrid y CAM (Convenio con MFOM) Ente gestor: Empresa de Gestión del Suelo Incluido en el Programa de Barrios de Remodelación (1979-1989) Área de Rehabilitación Preferente a través de consenso entre el Ayuntamiento de Madrid y una Asociación de vecinos.	Grupos en exclusión social (gitanos) Problemas relacionados con la vivienda (deficiente gestión)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación Área 1. Plaza del Dos de Mayo. (Madrid)	Zona MFOM (Parte del barrio de Maravillas)	Centro histórico	14.067	41.517.916 Euros (94-95)	FEDER FSE Admon. local 6.418.809 Admon. auton. 8.299.977 Admon. estatal 12.464.991 Otras 14.334.139	Ente gestor: Ayuntamiento de Madrid a través de la Empresa Municipal de la Vivienda. Resultados: 216 edificios rehabilitados, 3434 viviendas y 432 locales comerciales rehabilitados; inversión en creación y renovación de infraestructuras. Declarada Área de Rehabilitación Preferente. Intento de rehabilitación que ha posibilitado la reactivación económica del sector inmobiliario.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación Área 2. Arco del Triunfo-Plaza Mayor III Fase. (Madrid)	Zona MFOM (Aledaños de la Plaza Mayor)	Centro histórico	2.499	20.524.563 Euros (94-95)	FEDER FSE Admon. local 4.579.712 Admon. auton. 4.104.913 Admon. estatal 6.160.374 Otras 5.679.564	Ente gestor: Ayuntamiento de Madrid a través de la Empresa Municipal de la Vivienda. Resultados: 124 edificios, 1190 viviendas y 287 locales comerciales rehabilitados; 60% de la inversión dirigida a la renovación de infraestructuras. Declarada Área de Rehabilitación Preferente. Intento de rehabilitación que ha posibilitado la reactivación económica del sector inmobiliario.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación Área 3. Plazas de la Paja, de los Carros, del Alamillo y de la Cruz Verde. (Madrid)	Zona MFOM (Aledaños de la Plaza de la Paja)	Centro histórico	1.592	8.342.048 Euros (94-95)	FEDER FSE Admon. local 841.417 Admon. auton. 1.670.814 Admon. estatal 2.500.210 Otras 3.329.607	Ente gestor: Ayuntamiento de Madrid a través de la Empresa Municipal de la Vivienda. Resultados: 91 edificios, 864 viviendas y 118 locales comerciales rehabilitados; escasa inversión en infraestructuras. Declarada Área de Rehabilitación Preferente. Intento de rehabilitación que ha posibilitado la reactivación económica del sector inmobiliario.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación Integral del Eje de la Calle Mayor I y II. (Madrid)	Zona MFOM (Aledaños de la Calle Mayor)	Centro histórico	3.403	13.102.064 Euros (96-97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 3.338.622 Admon. auton. 2.620.413 Admon. estatal 4.763.021 Otras 2.380.008	Ente gestor: Ayuntamiento de Madrid a través de la Empresa Municipal de la Vivienda. Resultados: 452 viviendas rehabilitada; 40% de la inversión destinada a la renovación de infraestructuras. Declarada Área de Rehabilitación Preferente. Intento de rehabilitación que ha posibilitado la reactivación económica del sector inmobiliario.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X
Rehabilitación Integral del Eje de la Calle Fuencarral I y II. (Madrid)	Zona MFOM (Aledaños de la Calle Fuencarral)	Centro histórico	5.783	13.745.147 Euros (96-97-98-99)	FEDER FSE Admon. local 3.359.057 Admon. auton. 2.749.029 Admon. estatal 5.016.648 Otras 2.620.413	Ente gestor: Ayuntamiento de Madrid a través de la Empresa Municipal de la Vivienda. Resultados: 631 viviendas rehabilitadas (cupó de 770 total); 38% de inversión en infraestructuras. Declarada Área de Rehabilitación Preferente. Intento de rehabilitación que ha posibilitado la reactivación económica del sector inmobiliario.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X

Rehabilitación Sector 1 de Lavapiés. (Madrid)	Zona MFOM (Sector 1 del barrio de Lavapiés)	Centro histórico	19.706	54.878.415 Euros (97-98-99)	Fondos de Cohesión	11.954.131	Ente gestor: Ayuntamiento de Madrid a través de la Empresa Municipal de la Vivienda. Instrumento: Entidad Gestora de Rehabilitación. Posee ubicación física en el barrio (Lavapiés, 34). Resultados: Inversiones en urbanización e infraestructuras y ayudas a la rehabilitación privada de edificios. Declarada Área de Rehabilitación Preferente. Se acompaña de programas complementarios (dotacionales, sociales y de ayudas comunitarias).	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					Admon. local	8.683.923			Económicas	
					Admon. auton.	10.975.683			Sociales	
					Admon. estatal	19.845.920			Laborales	
					Otras	15.373.890			Medioambientales	
Rehabilitación Área denominada "Puente de Vallecas". (Madrid)	Zona MFOM (Parte del Distrito de Puente de Vallecas)	Barrio Ciudad Consolidada		8.813.843 Euros (97-98-99)	FEDER		Ente gestor: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid a través de la Oficina Comarcal de Rehabilitación. Resultados: Sustitución de infraestructuras y pavimentación; adecuación de las viviendas (493). Declarada Área de Rehabilitación Preferente.	Problemas relacionados con la vivienda (mal estado de la edificación).	Físicas	X
					FSE				Económicas	
					Admon. local	2.625.942			Sociales	
					Admon. auton.	1.762.769			Laborales	
					Admon. estatal	2.809.431			Medioambientales	
Rehabilitación Área denominada "Elipa-Sur". (Madrid)	Zona MFOM (Poblado Dirigido Elipa)	Barrio Ciudad Consolidada	5.558	3.912.992 Euros (97-98)	FEDER		Ente gestor: Ayuntamiento de Madrid a través de la Empresa Municipal de la Vivienda. Resultados: Renovación de infraestructuras (Gerencia Municipal y Junta de Distrito); 350 viviendas a rehabilitar con ayudas a la inversión privada. Declarada Área de Rehabilitación Preferente. Partimos de infraestructuras en relativo buen estado.	Problemas relacionados con la vivienda (mal estado de la edificación).	Físicas	X
					FSE				Económicas	
					Admon. local	240.405			Sociales	
					Admon. auton.	734.437			Laborales	
					Admon. estatal	1.468.874			Medioambientales	
					Otras	1.469.276			Otras	

“El enfoque integral parte del territorio como ámbito de actuación y plantea una estrategia de actuación conjunta y coherente, adecuada a la problemática de las personas y grupos para mejorar su calidad de vida...”.

Memoria del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

2.4. PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

2.4.1. Introducción

Los *Programas Integrales de Lucha contra la Exclusión Social* se inscriben dentro del *Programa de Exclusión Social* de la antigua Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este programa es continuación de los *Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza* en España (1987-1994)⁵⁴. Tras la desaparición de éstos, el extinto Ministerio de Asuntos Sociales decide crear en el año 1994 esta línea de actuación. Lo hace, a través de *Programas Integrales*⁵⁵, que en cooperación con las Comunidades Autónomas, persiguen dar continuidad a los modelos de intervención experimentados en los *Programas Europeos*. Como aquellos, están dirigidos a colectivos y territorios en situación de exclusión y riesgo social. Igualmente, se promueven acciones dirigidas a la lucha contra la exclusión y a la promoción de la inserción social.

Los esfuerzos institucionales por erradicar la pobreza y la exclusión social tienen ya tradición. Un ejemplo son los *Programas de Servicios Sociales*⁵⁶, entre los cuales se encuentran los *Programas Integrales*, que han ido poniéndose en marcha paulatinamente en esta última década. Sin embargo, el rasgo más significativo de los *Programas Integrales* lo constituye su enfoque eminentemente integrador. Se trata de afrontar los problemas presentes en un determinado entorno desde diferentes perspectivas, con actuaciones simultáneas y con la participación de todos los entes implicados. En el apartado introductorio de este documento ya se han descrito suficientemente los diferentes enfoques y planteamientos que sobre las intervenciones en áreas desfavorecidas se han ido produciendo. Por ello, no procede aquí extenderse sobre lo

⁵⁴ Pobreza 2 (1987-1989) y Pobreza 3 (1989-1994).

⁵⁵ Así se reconoce textualmente en los enunciados del Programa: “De igual manera, frente al modelo de intervención social habitual, centrado en individuos, unidades familiares o sectores y categorías de población, el enfoque integral parte del territorio como ámbito de actuación y no trata de incidir únicamente en las personas mediante acciones sectorializadas (niños y mujeres maltratadas, jóvenes, drogodependientes, etc.) sino que plantea una estrategia de actuación conjunta y coherente, adecuada a la problemática de las personas y grupos para mejorar su calidad de vida...”.

⁵⁶ Constituyen ejemplos de intervención sobre áreas y grupos problemáticos determinados el *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales*, así como el de *Planes Sectoriales* (*Plan Gerontológico*; *Plan de Acción para Personas con Discapacidad*; *Plan de Integración Social de Inmigrantes*; *Conciliación entre la Vida Familiar y Laboral*; etc.).

acertado o no de dicho enfoque. El carácter integral de estos proyectos no está reñido con su coexistencia con otros programas de carácter sectorial y no está demostrado, por el momento, una mayor eficacia en los resultados obtenidos. Consiste básicamente en otra modalidad diferente de intervenir.

2.4.2. Objetivos y Principios

Los Programas Integrales pretenden potenciar el desarrollo de actuaciones a favor de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión, mediante la cofinanciación de proyectos de intervención social integral. Los objetivos son los siguientes:

- Intensificar el conocimiento sobre la realidad de la exclusión social, así como evaluar el impacto de las políticas públicas correspondientes sobre la población desfavorecida. Para ello, se pretende contribuir a la creación de marcos normativos y a la adopción de políticas activas en relación a las áreas que inciden en la exclusión, tales como la vivienda o el empleo.
- Establecer canales de cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas, promover actuaciones en las diferentes áreas, difundir “Buenas Prácticas” y estimular políticas activas contra la exclusión social. Para ello, se pretende la adopción de acciones que conlleven la aplicación de una estrategia integral, la cual requiere la cooperación de todos los agentes de intervención social que actúan sobre un territorio y la participación de la población afectada.
- Favorecer la sensibilización de la sociedad sobre la situación y problemas de las personas excluidas. De aquí que sea imprescindible el fomento de la participación ciudadana, así como la potenciación de la formación y la investigación en el área de la exclusión.

Los principios en los que están basados los Programas Integrales vienen a corroborar buena parte de los argumentos esgrimidos con anterioridad ya que coinciden exactamente con los planteamientos iniciales de esta investigación, inclinándose por modelos de intervención integrales, participativos y conocedores del territorio donde han de aplicarse. Dichos principios son los siguientes:

- a) Territorialidad. El territorio se configura como unidad operativa básica. La intervención se define en una zona geográfica (urbana, rural o mixta) concreta y con relativa coherencia administrativa (barrio, distrito, comarca, etc.). En estos programas la escala territorial juega un papel fundamental pues es donde se manifiestan ciertas carencias o déficits (desempleo, problemas relacionados con la vivienda, pobreza, etc.) de la población que en ellos habita.
- b) Multidimensionalidad. Se deben contemplar actuaciones simultáneas dirigidas a la población en general y a los más desfavorecidos en particular. Y ello, desde diversos aspectos sectoriales (salud, empleo, vivienda, etc.).
- c) Partenariado. Colaboración por parte de las administraciones implicadas con la iniciativa privada e instituciones sin ánimo de lucro. En este proceso de

concertación, son las Corporaciones Locales las que deben asumir la función de liderazgo social, valorándose positivamente la integración del proyecto en propuestas de rango superior (programas comunitarios, nacionales o regionales). Incluso, las organizaciones no gubernamentales pueden llegar a ser ocasionalmente el ente gestor del proyecto.

- d) Participación. Se trata de articular mecanismos de colaboración de la propia población en el diseño y ejecución del mismo y de establecer cauces permanentes de comunicación y fortalecimiento de la comunidad.

2.4.3. Criterios de distribución

Los criterios de selección de los Programas Integrales están basados en los planteamientos de los programas europeos, especialmente del Programa Pobreza 3, finalizado en junio de 1994. Éste partía de determinados presupuestos para la acción (enfoque multidimensional de la pobreza, el partenariado entre instituciones y la participación de las poblaciones interesadas) a desarrollar a nivel local, facilitando de esa manera, el desarrollo de un territorio. Los criterios de distribución de las acciones propuestas y de los recursos fijados en las sucesivas convocatorias⁵⁷ priorizaban aquellos en que:

- a) Se tratara de zonas urbanas vulnerables y territorios con especiales dificultades de inserción, donde habrían de incidir acciones simultáneas de intervención social en las áreas de educación, formación profesional y fomento del empleo, salud, acción social, vivienda y alojamiento, coordinadas por la institución responsable de llevar a cabo el proyecto.
- b) Existiera cooperación y coordinación entre las instituciones públicas y privadas, así como con los agentes sociales que actúan en el territorio.
- c) Se garantizara la participación de la población afectada.
- d) Los proyectos estuvieran incluidos en planes o programas de lucha contra la exclusión de mayor ámbito territorial (Comunitario, regionales o locales).
- e) Las cantidades finalmente asignadas a cada Comunidad Autónoma tomarían como base los porcentajes de participación resultantes de la aplicación de los criterios para la distribución del crédito para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales. Quedan excluidas las comunidades de País Vasco y Navarra como consecuencia de su especial régimen económico y financiero.

⁵⁷ Convocatoria 1994-1995 (B.O.E. 25-3-95). Convocatoria 1997 (B.O.E. 17-4-97). Convocatoria 1998 (B.O.E. 4-3-98). Todos ellos con cargo a la ejecución presupuestaria 19.04.313L.453.02. En 1996 no se dispuso de Crédito Presupuestario.

2.4.4. Características de la Gestión del Presupuesto

La asignación económica destinada a cada una de las convocatorias debía destinarse a proyectos o programas de intervención que cumplieran los siguientes requisitos:

- Los proyectos deberían ser promovidos y gestionados por las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o Entes Públicos de carácter local.
- Las Comunidades Autónomas-o Corporaciones Locales, en su caso- aportarían al menos el 50% del total acordado para cofinanciar cada proyecto.
- El órgano conjunto de seguimiento y evaluación de los proyectos cofinanciados sería la Comisión de Seguimiento, de la que formarían parte representantes de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, de las Comunidades Autónomas que firmarían los correspondientes Convenios y de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- El instrumento de colaboración interadministrativo, sobre la base de los Acuerdos de Ministros anteriormente citados, sería un Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma correspondiente. Dichos Convenios (publicados también en el B.O.E.), recogen el proyecto a realizar, las aportaciones económicas de las partes, las modificaciones en el desarrollo del proyecto, la publicidad, los requisitos de información y seguimiento de los proyectos, duración de los mismos y cuestiones litigiosas.
- Para la recogida y posterior selección de los proyectos se elaboraría una ficha de presentación / evaluación que el ente gestor debe dirigir a la citada Comisión de Seguimiento. Una vez que el proyecto fuera aceptado, se procederá al traspaso de fondos. Por su parte, el ente gestor procede a establecer la necesaria coordinación entre instituciones implicadas, a la elaboración del diagnóstico socio-económico del territorio; a la definición de objetivos y estrategias, a la elaboración de un Plan de Acción y a la posterior evaluación del proyecto (antes-ahora-después).

2.4.5. La experiencia en cifras

Los Programas Integrales, como muestra el Cuadro 2.11, están apoyados financieramente por tres entes administrativos: el Ministerio de Trabajo, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Las partidas presupuestarias aportadas por el Ministerio lo hacen con cargo al crédito presupuestario 19.04.313L.453.02 y son aprobados en los sucesivos Acuerdos de Ministros. Desde el año 1994 hasta 1998⁵⁸ (en el año 1996 no se dispuso de crédito presupuestario), los cargos presupuestarios estatales han rozado los mil millones de pesetas. A ello hay que sumar todo lo aportado por las Comunidades y Entes Locales. Ello viene a demostrar el interés suscitado los últimos años en nuestro país por la intervención en áreas

⁵⁸ Actualmente ya han sido presupuestados los proyectos aprobados para los años 1999 y 2000, aunque todavía están pendientes de ser valorados los resultados obtenidos por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

desfavorecidas. Cabe recordar también que en el marco de trabajo de la Comisión Hábitat España ha sido creado un Grupo de Trabajo diferenciado sobre Grupos Vulnerables. En el mismo, se dan cabida a las aportaciones de diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, que intervienen, metodológicamente o fehacientemente, sobre dichos territorios⁵⁹.

Cuadro 2.11. Participantes e Inversión en el Programa de Exclusión Social [1994-1998] (€)

Año	MTAS Cantidad Presupuestada	MTAS Aportación Final	%	Aportación CC.AA.-Corp. Locales	%	Total
1994	1.310.206	1.196.954	35	2.189.012	65	3.385.966
1995	1.310.206	1.263.533	42	1.760.497	58	3.024.030
1997	1.310.206	1.263.533	33,5	2.515.377	66,5	3.781.008
1998	1.803.036	1.720.660	43.5	2.234.769	56.5	3.955.429

* En 1996 no se dispuso de Crédito Presupuestario

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

En cualquier caso, las aportaciones finales del Ministerio de Trabajo son sensiblemente inferiores a las presupuestadas. Ello es debido a la no realización de proyectos que ya se encontraban presupuestados en el momento de la asignación económica. Cabe destacar el hecho del importante papel que juegan tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales. En los años 1994 y 1997 dichas aportaciones supusieron el 65 y el 66% respectivamente del presupuesto total. En el año 1995 y 1998 ambas partidas tendieron a un mayor equilibrio, aunque sus aportaciones supusieron más de la mitad del presupuesto. Este hecho pone de manifiesto una clara voluntad por parte de las administraciones regionales y locales, así como de otros entes menores, de acometer soluciones a problemas que acontecen en determinados barrios o áreas de las ciudades españolas. También estaría plenamente relacionado con la filosofía integradora que a través de este programa se transmite.

Entraríamos, de esta forma, a considerar las características de los proyectos financiados durante estos cuatro años. El Cuadro 2.12 muestra cómo sucesivamente se ha ido ampliando el número de proyectos financiados. Ello corrobora, por un lado, el éxito de la convocatoria de proyectos y, por otro, el interés que suscitan. A pesar de lo que los objetivos y principios se mantienen intactos a lo largo del periodo considerado, han ido siendo seleccionados proyectos que no siempre coinciden exactamente con los planteamientos iniciales del programa. No obstante, en esta investigación sólo se han analizado aquellos proyectos referidos a determinados barrios de un núcleo urbano. De ahí la diferencia existente entre los proyectos aprobados y los estudiados por nosotros. Han quedado fuera de nuestro estudio los siguientes:

- a) Aquellos proyectos referidos a ámbitos territoriales de mayor amplitud territorial, tales como ciudades o comarcas (Ejemplos de ello son: Proyecto Jinamar 2000-Telde (Canarias)-1994; Proyecto contra la exclusión social en la Mancomunidad del

⁵⁹ La Universidad Autónoma de Madrid participa en este grupo a través del equipo de investigación dirigido por D. Manuel Valenzuela Rubio, asistiendo regularmente a cuantas sesiones se proponen.

Mar Menor-Murcia-1997; Integración sociolaboral de grupos desfavorecidos-Pontevedra-1998);

- b) Aquellas actuaciones llevadas a cabo en el medio rural (Desarrollo de Valdicio-Soba-Cantabria-1994; Proyecto Cinca Verde- Huesca-1998);
- c) Aquellos proyectos, que, independientemente del lugar de acción, presentan un marcado carácter sectorial (Algunos ejemplos: Transeúntes marginados-Badajoz-1994; Programa atención integral sin techo: Sal de la Calle-Madrid-1997; Inserción personas rehabilitadas ex drogodependientes-Tenerife-1998);

Cuadro 2.12. Proyectos del Programa de Exclusión Social [1994-1998]

Año	Proyectos Presupuestados	Proyectos Ejecutados	Proyectos Estudiados
1994	37	27	12
1995			
1997	22	21	8
1998	34	31	11

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del MTAS

d) Aquellos proyectos incluidos en otros programas (Plan integral del casco histórico de Zaragoza; P.E.R.I. de la Chanca (Almería); Plan de desarrollo del Barrio de la Mina (Sant Adrià de Besós-Barcelona); Programa de recuperación del Valle de Jinamar (Telde-Canarias);

- e) A las modalidades descritas habría que unir aquellos proyectos que han recibido financiación durante una o varias convocatorias del programa –casos como el Plan integral del casco histórico de Zaragoza o el Plan de desarrollo del Barrio de la Mina en Sant Adrià de Besós (Barcelona) que han obtenido subvenciones todos los años-. De lo dicho se desprende que sólo aparezca la ficha y la representación cartográfica de 17 Programas Integrales en este documento. Los proyectos incluidos en otros programas aparecerán suficientemente comentados en capítulos posteriores.

La clasificación de los proyectos por ámbitos territoriales se basa en las Memorias de Evaluación que el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha elaborado. En ellas, se clasifican los proyectos en tres tipos: urbanos, rurales y mixtos. Como podemos apreciar en el Cuadro 2.13, los proyectos en entornos urbanos suponen una parte sustancial: 21, 17 y 27 proyectos respectivamente. Por su parte, los proyectos en ámbitos rurales y mixtos son escasos. Merecen citarse el Plan operativo de exclusión social en las comarcas de Toro y Benavente-Zamora-1994, el Programa de intervención multidimensional en los barrios y pedanías de Murcia-1997, o el Proyecto Cinca Verde (Mancomunidad del Cinca Medio-Huesca-1998).

Cuadro 2.13. Distribución del Programa de Exclusión por Ámbitos Territoriales

Año	Tipos de Territorio		
	Urbano	Rural	Mixto
1994	21	6	0
1995			
1997	17	1	3
1998	27	1	3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del MTAS

Una última clasificación de los proyectos ejecutados se basaría en el ente gestor encargado de desarrollarlas (Cuadro 2.14), aclarando las diferencias entre ente gestor y ente financiador. Como bien se indica en las características de la gestión del presupuesto, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales están obligados a financiar el 50% del monto total del proyecto. En algunos casos, es el ente regional quien realiza la mayor aportación. En otros, lo hace el ayuntamiento. De cualquier modo, el ente gestor viene definido con anterioridad y no está relacionado con su aportación económica al proyecto. Aunque el mecanismo de intervención es el mismo en todos los proyectos, el convenio entre el Ministerio y la Comunidad Autónoma correspondiente puede establecer en cada caso el ente gestor. Tres son las modalidades posibles:

- a) La Comunidad Autónoma como ente gestor. Esta opción ha ido cobrando importancia a medida que se desarrollaba el programa. Comunidades como Madrid, Cataluña o Valencia han asumido desde el comienzo las funciones de gestión de los proyectos. Otro ejemplos serían los de Cantabria, Canarias y Extremadura.
- b) El Municipio como ente gestor. Es la opción mayoritaria y además resulta la más lógica puesto que es la más cercana a la realidad social.
- c) Una Organización No Gubernamental como ente gestor. Supuso un hito novedoso durante las convocatorias de 1994 y 1995. Las ONGs encargadas de la gestión fueron: "Marginats-la Sapiencia" (Balears), "Cáritas" (Extremadura), "Realidades" (Madrid), y Colectivo "Chavicar" (Rioja). Posteriormente, esta modalidad de gestión desaparecería, aunque la asignación tributaria del 0,52% del IRPF ofrece a las ONGs una línea de financiación propia para la realización de este tipo de programas. En cualquier caso, y de acuerdo con los principios y criterios de distribución del programa, la totalidad de los proyectos cofinanciados han contado con la participación de organizaciones no gubernamentales o asociaciones de vecinos como colaboradores directos de la entidad gestora, estableciéndose en muchos casos convenios para estos fines.

Cuadro 2.14. Entidades Gestoras del Programa de Exclusión Social			
Año	Comunidad Autónoma	Municipio	Organización No Gubernamental
1994	8	15	4
1995	6	15	0
1997	9	22	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del MTAS

2.4.6. Inventario y valoración de las actuaciones llevadas a cabo

A lo largo del presente punto iremos presentando el inventario de proyectos estudiados durante el periodo 1994-1998 así como sus principales características (población, escala de intervención, financiación, marco, agentes implicados y problemática entre otras). Por último, elaboraremos las conclusiones que se pueden extraer de la puesta en marcha de los Programas Integrales en los proyectos seleccionados.

2.4.6.1. Inventario de proyectos en el periodo 1994-1998

Para la elección de los proyectos a estudiar hemos sido fieles a los planteamientos metodológicos de esta investigación. Se han tenido en cuenta los siguientes criterios: intervenciones en el ámbito urbano (por lo tanto, se han dejado fuera aquellas referidas al medio rural y las calificadas como mixtas) y las referidas a ámbitos territoriales específicos (se han quedado fuera intervenciones urbanas sobre áreas poco o nada definidas); también han quedado fuera los proyectos que están incluidos en actuaciones de niveles superiores y que simplemente suponen un incentivo económico a esas otras operaciones. Así, el resultado final son 17 Programas Integrales, que responden fielmente a los planteamientos de intervención sobre áreas desfavorecidas urbanas, los cuales se encuentran repartidos por todas las convocatorias. Dichos proyectos son:

Convocatoria 1994-95

Toledo. *Programa Integral de Intervención Social en el "Arroyo del aserradero"*

Huelva. Distrito V. *Barriadas Hispanidad y Torrejón*

Lorca (Murcia). *Programa de lucha contra la exclusión del Barrio de San Cristóbal*

Gijón (Asturias). *Lucha contra la pobreza en los Barrios de la Calzada y Tremañes*

Valladolid. *Inserción sociolaboral para unidades familiares en el Barrio de Delicias*

Prat de Llobregat (Barcelona). *Plan Integral Sant Cosme-Pío*

Barcelona. *Programa Masía Espinos. Barrio de Gava*

Gerona. *Onyar Est. Barrio Font de la Pólvora y Centro Histórico*

Proyectos incluidos en Otros Programas:

Almería. *Barrios de La Chanca y San Cristóbal*

Sant Adrià de Besós (Barcelona). *Plan de desarrollo del Barrio de La Mina*

Zaragoza. *Plan integral del casco histórico*

Telde (Canarias). *Programa de Recuperación del Valle de Jinamar*

Convocatoria 1997

Motril (Granada). *Proyecto de actuación integral del Barrio "Huerta Carrasco"*

Granada. *Programa Integral contra la exclusión social zona Parcelas-Cartuja*

Mérida (Badajoz). *Programa de exclusión social en el Barrio La Paz-San Lorenzo*

Almadén (Ciudad Real). *Rehabilitación de viviendas en el centro histórico de Almadén*

Badalona (Barcelona). *Plan Integral del Barrio de Sant Roc*

Proyectos incluidos en Otros Programas:

Sant Adrià de Besós (Barcelona). *Plan de desarrollo del Barrio de La Mina*

Zaragoza. *Plan integral del casco histórico*

Valladolid. *Programa de realojamiento en el Poblado de la Esperanza y otros*

Convocatoria 1998

Avilés (Asturias). *Intervención social en el Barrio de Valliniello*

Cáceres. *Intervención social integral en el Barrio Aldea Moret*

Las Palmas de Gran Canaria (Canarias). *Promoción e inserción social en el Área del Polvorín*

Las Palmas de Gran Canaria (Canarias). *Atención e inserción laboral en el Barrio Lomo Blanco*

Proyectos ya incluidos en la convocatoria anterior:

Motril (Granada). *Proyecto de actuación integral del Barrio "Huerta Carrasco"*

Granada. *Programa Integral contra la exclusión social zona Parcelas-Cartujas*

Almadén (Ciudad Real). *Rehabilitación de viviendas en el centro histórico de Almadén*

Badalona (Barcelona). *Plan Integral del Barrio de Sant Roc*

Proyectos incluidos en Otros Programas:

Sant Adrià de Besós (Barcelona). *Plan de desarrollo del Barrio de La Mina*

Zaragoza. *Plan integral del casco histórico*

Valladolid. *Programa de realojamiento en el Poblado de la Esperanza y otros*

2.4.6.2. Principales características de los proyectos seleccionados

Los programas integrales no cuentan con ningún criterio diferenciador a la hora de ser seleccionados en lo que a su localización geográfica se refiere. Únicamente dos comunidades, País Vasco y Navarra, no cuentan con ningún proyecto financiado debido a su especial estatus fiscal. Salvo estas dos excepciones, es un hecho que los proyectos se encuentran repartidos por toda España (Figura 2.25), aunque con pesos demográficos bastante dispares, como veremos más adelante. La escala de las intervenciones permite clasificar las actuaciones en cinco grandes grupos: a) Actuaciones dirigidas hacia un barrio concreto de la ciudad; es la opción más socorrida, ejemplificada en los casos del Barrio de Delicias en Valladolid, el Barrio de San Cristóbal en Lorca-Murcia o el Barrio de Valliniello en Avilés, entre otros. b) Actuaciones en varios barrios próximos de una misma ciudad; los ejemplos más significativos son los del proyecto Onyar-Est sobre el Barrio Font de la Pólvora y el centro histórico de Gerona o los barrios de La Calzada, Notahoyo y Tremañes en Gijón. c) Actuaciones en zonas o áreas poco definidas, que no se corresponden con ningún tipo de división administrativa pero que engloban un espacio diferenciado del resto de la ciudad; ejemplos de ello son las actuaciones en la zona Parcelas-Cartuja en Granada o el Área del Polvorín en las Palmas de Gran Canaria. d) Por último, quedarían casos como el asentamiento chabolista "Arroyo del Aserradero" en Toledo o la intervención sobre el casco histórico de Almadén (Ciudad Real), que no se ajustan a ninguno de los grupos para completar la escala territorial de los proyectos seleccionados.

Directamente relacionado con lo anterior estaría la clasificación de los proyectos por ámbitos urbanos. Siguiendo la metodología empleada con el resto de políticas analizadas podemos diferenciar los siguientes ámbitos: a) Barrios de ciudad consolidada; son ámbitos que no llegan a formar parte del casco histórico ni son barrios periféricos y que se corresponderían con ensanches y partes del continuo urbano claramente integrados en la ciudad. La mayor parte de los proyectos se encuadran en esta modalidad. b) Barrios de zonas periféricas a una gran ciudad (Aldea Moret en Cáceres o Prat de Llobregat). c) Actuaciones en cascos históricos (Almadén y Gerona). d) Barrios de ciudades de tamaño pequeño-mediano (Motril y Lorca). e) Proyectos en antiguos núcleos de realojamiento de población (Granada y Mérida) o directamente asentamientos chabolistas (Toledo).

En cuanto a la variable poblacional, hay dos hechos a destacar. En primer lugar, el desconocimiento de las cifras de población de las áreas afectadas en algunos casos; en segundo lugar, la existencia de proyectos donde se representa la población directamente beneficiaria, que puede o no corresponder con la población total del área. Así, encontramos áreas con un tamaño poblacional muy dispar entre sí. Desde los 25 y 73 beneficiarios directos de los proyectos del Polvorín y Lomo Blanco en las Palmas de Gran Canaria hasta de los 60.000 habitantes de La Calzada, Notahoyo y Tremañes en

Gijón. En situación intermedia estarían los 2.425 habitantes del casco histórico de Almadén (Ciudad Real); los más de 11.000 habitantes de las Barriadas Hispanidad y Torrejón de Huelva o los 35.000 habitantes del barrio barcelonés de Gava. Las cifras de población directa o indirectamente beneficiaria señalan otro rasgo de disparidad entre los proyectos. Viene a demostrar que la relevancia financiera, poblacional y política de los proyectos integrales frente a otras políticas es mucho menor, que, sin embargo, no desmerece ni a los planteamientos integradores ni a sus posibles resultados. Lo cual significa que, aunque se trate de proyectos poco conocidos, es elevado el impacto social entre los habitantes sobre los que actúan, y con unas posibilidades de éxito bastante más elevadas que si de un macroproyecto se tratara.

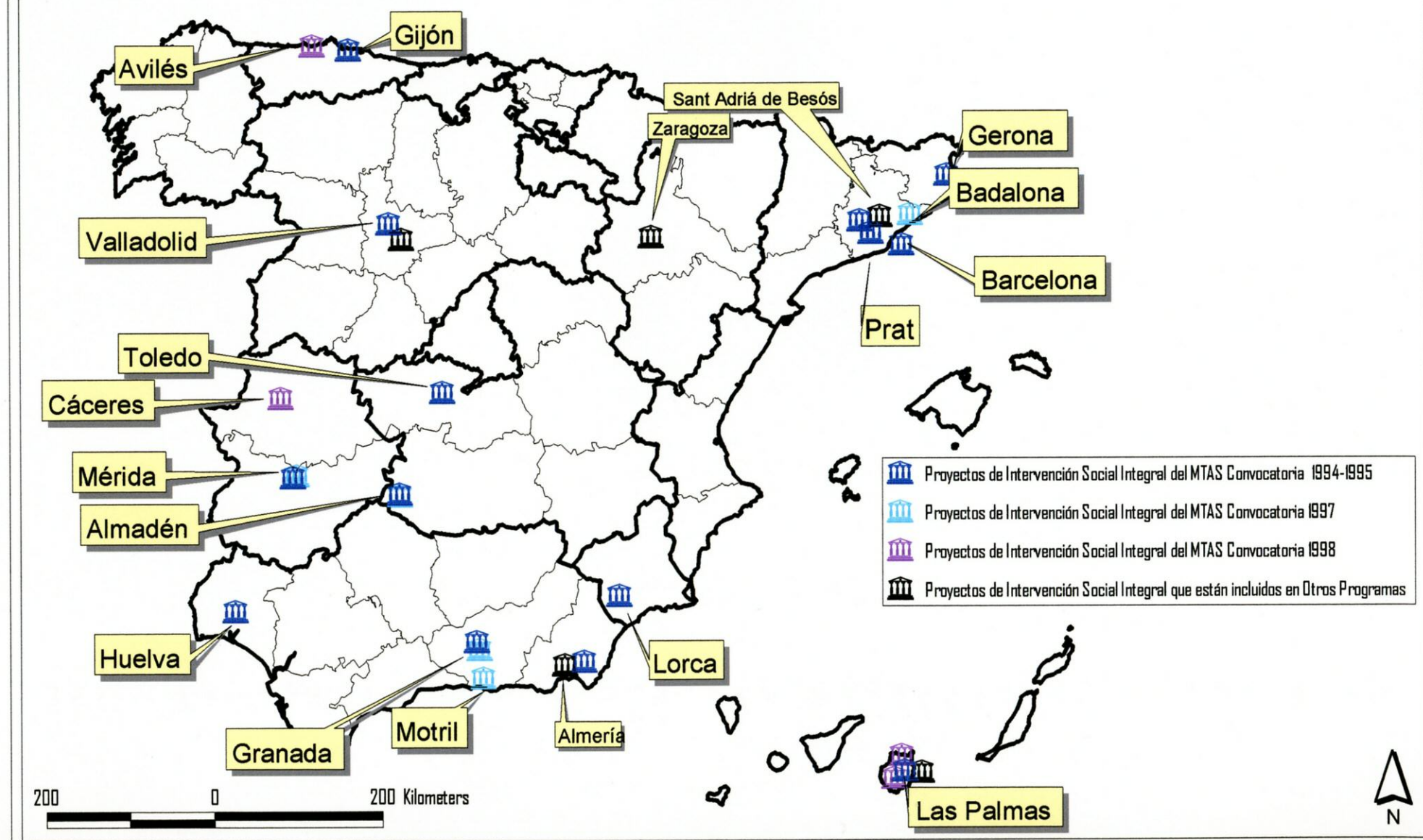
En esta misma línea de argumentación se engarzan la cuantía de los presupuestos destinados a los programas integrales. En lugar de hablar de millones de Euros lo hacemos en millares, lo que no implica que haya una total colaboración, fundamentalmente económica, entre todos los entes implicados. De nuevo, la disparidad de cifras vuelve a ser la tónica dominante, como lo demuestra el hecho de que se pase de los poco más de 18.000 € del proyecto Polvorín de Las Palmas de Gran Canaria hasta el millón de euros del proyecto Parcelas-Cartuja en Granada, pasando por los 94.000 de Gijón, los más de 200.000 de Gerona o el casi medio millón de Badalona. En general, se aprecia un aumento en las inversiones en los últimos años, debido, por un lado, a la mayor veteranía del programa, y por otro, a una mayor aportación de los entes regionales y locales.

La distribución de los gastos entre todos los organismos intervinientes viene marcada por la existencia de convenios de colaboración entre el Ministerio y la comunidad correspondiente, si bien la distribución presupuestaria no se ajusta al mismo patrón. Así, encontramos diferentes combinaciones: a) intervenciones donde la carga financiera se la reparten el Estado y el Ayuntamiento; éste es el caso de los proyectos de Gijón y Murcia; b) proyectos financiados entre el Estado y la Comunidad Autónoma, siendo ejemplos de ello los proyectos de Canarias, Asturias, Extremadura y Cataluña⁶⁰; c) proyectos en los que colaboran las tres Administraciones. Es la fórmula más socorrida y en ella están incluidos los restantes proyectos.

Una de las principales características de los programas integrales es su incardinación en otras políticas de rango superior. Incluso esta peculiaridad constituye un importante elemento a favor de uno u otro proyecto a la hora de la elección de su financiación por parte de la Administración Central. Existe una clara relación con las políticas regionales en Almadén (Ciudad Real) a través del *Plan Regional de Integración Social* de Castilla la Mancha, en los *Proyectos de Inserción Sociolaboral* en Mérida (Badajoz), en la inclusión en el *Programa de Barriadas de Actuación Preferente* de la Junta de Andalucía del proyecto de Huelva, en el *Plan Regional de Exclusión Social* de la Junta de Castilla y León del proyecto de Valladolid, o en el *Plan Integral de Lucha contra la Pobreza* de Cataluña, entre otros. Y ello, sin olvidar programas de financiación europea como el *Urban* (Zaragoza, Telde), *Youthstar* (Sant Adrià de Besós), *Horizon* (Badalona) o *Recite* (Almadén) en los que están incluidos determinados proyectos integrales.

⁶⁰ Habría que sumar las provincias de Madrid, Valencia y Cantabria, aunque sus proyectos no están incluidos en esta investigación.

Figura 2.25. Localización de los Proyectos de Intervención Social Integral del MTAS



La aproximación al tema en función del tipo de agentes implicados, demuestra una vez más lo ya afirmado. Los Proyectos Integrales suponen un importante esfuerzo de colaboración entre todos los entes implicados, tanto públicos como privados. Por un lado, están las administraciones públicas que apoyan económicamente los proyectos: la estatal, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; la regional, a través de las distintas Comunidades Autónomas; por último, las Corporaciones Locales. Por otro lado, están aquellas instituciones de carácter privado, que pueden colaborar económicamente según el proyecto del que se trate. Encontramos ONGs como la Universidad Popular en Gijón, Valdocco o Huelva, entidades sin ánimo de lucro como Cáritas o Cruz Roja que actúan en buena parte de los proyectos. Otro tipo de entes serían las asociaciones de vecinos, juveniles, de padres de alumnos, medios de comunicación (Radio Ecce en Las Palmas) y sindicatos (UGT y CCOO en Gerona). Igualmente, las formas de colaboración pueden ser variadas: a través de convenios, como en el caso de Toledo; realización de reuniones o establecimiento de contactos periódicos, caso de Lorca en Murcia por ejemplo; a través de la formalización de consejos y comisiones que integran a todos los participantes. Prat de Llobregat constituiría el ejemplo más significativo con la creación de un Comité Consultivo y una Comisión Vecinal formando parte de la estructura del programa.

En cualquier caso y como establecen los principios del programa, siempre se ponen en marcha Comisiones de Seguimiento. En ellas, participan todos los entes implicados con algunas de las fórmulas antes comentadas. De nuevo, se pone de manifiesto el carácter integrador que esta política plantea sobre las áreas desfavorecidas. Es un panorama de intervención complejo y amplio pero que responde a los planteamientos de colaboración-partenariado e integralidad defendidos desde sus comienzos.

La problemática presentada por las áreas sobre las que actúan los proyectos estudiados es diversa. Uno de los rasgos que caracterizan a los barrios desfavorecidos es la persistencia en ellos de determinadas carencias y déficits, en clave de multiprivación. Siguiendo la metodología de la investigación la problemática ha sido agrupada en diferentes apartados: problemas medioambientales; existencia de grupos en exclusión y marginación social; tejido urbano degradado; deterioro tejido económico-comercial; actividades marginales; desempleo; problemas relacionados con la vivienda; problemas de índole social y otros menores.

Por el contrario, determinados proyectos presentan peculiaridades específicas: problemas relacionados con grupos en exclusión y marginación social como en Avilés, donde las relaciones payos-gitanos han originado fuertes conflictos; proyectos donde se presentan problemas de índole social y relacionados con el desempleo; es el caso de Las Palmas, Prat de Llobregat o Cáceres, donde aparecen conflictos con minorías étnicas junto con problemas ligados al desempleo, parados de larga duración, desempleo juvenil o baja cualificación laboral entre otros.

Los cascos históricos de las ciudades españolas acogen un buen número de problemáticas, que han sido en los últimos años objeto de numerosos estudios e intervenciones. Muchos de los problemas y políticas planteados en esta investigación tienen una presencia notable en dichos ámbitos. Destacan en ellos las deficientes infraestructuras o un negativo medio ambiente urbano, en general. Adolecen de un buen número de carencias de índole social tales como desempleo, drogadicción, prostitución,

etc. que suelen ser comunes a los centros históricos de buena parte de las ciudades españolas. En tal contexto se producen las intervenciones en Almadén (Ciudad Real) y Gerona, aunque en este último caso se incluye en la misma actuación otro barrio periférico de la ciudad.

Por último, existen determinados ámbitos que han heredado la problemática de obsoletas e inadecuadas políticas de intervención. Es el caso de los núcleos de realojamiento de Parcelas-Cartuja en Granada y de La Paz-San Lorenzo en Mérida. En ambos casos se trata de promociones inmobiliarias de vivienda pública de los años sesenta, unidades edificatorias creadas al amparo de una imperante necesidad de vivienda para acoger a determinados grupos carenciales. La manifestación física y social de exclusión son los principales argumentos esgrimidos para justificar la intervención. En parecida situación se encuentra el asentamiento chabolista de “Arroyo del Aserradero” en Toledo, aunque, gracias a este programa se ha conseguido su erradicación y el realojo de sus ocupantes. Al igual que las intervenciones en centros históricos, un capítulo elevado de los recursos presupuestarios va dirigido a la rehabilitación de viviendas y al acondicionamiento físico del barrio.

2.4.7. Algunas conclusiones sobre la aplicación de los proyectos integrales

Los ámbitos en que se concreta la intervención sobre las áreas problemáticas han sido clasificadas en diferentes apartados: físicos; medioambientales; sociales; laborales; económicos y otros. Ha llegado el momento de presentar los resultados más significativos alcanzados en cada una de ellas. A pesar de su especificidad, no debemos olvidar que cada proyecto ha tratado de intervenir integralmente. Citaremos aquí los resultados más sobresalientes.

En el ámbito de la rehabilitación física el Barrio de San Pablo en Zaragoza se beneficia de un proyecto encaminado a la rehabilitación de fachadas y/o viviendas. El asentamiento de “Arroyo del Aserradero” muestra un ejemplo de intervención física a través del realojamiento de población. En total 15 familias han encontrado acomodo a través de la gestión de viviendas en alquiler en el centro histórico de la ciudad de Toledo. Acciones de reordenación del espacio urbano se ejemplifican claramente en el Barrio Huerta Carrasco de Motril o la dotación de infraestructuras y mobiliario urbano en el Barrio La Paz-San Lorenzo en Mérida.

Todos los proyectos han tratado, con mayor o menor éxito, de poner en marcha programas sociales. En unos casos han sido programas sectoriales (culturales, escolares, laborales, servicios, etc.); en otros se han organizado talleres y en determinados casos se han programado jornadas para potenciar el desarrollo de la propia área y la intervención en ella. Es de destacar la lucha contra la exclusión social de determinados colectivos (Programas de actuación para jóvenes en riesgo social en Las Parcelas-Cartuja, Granada), de familias (Seguimientos familiares en Lorca, Murcia), o de la comunidad al completo (Participación comunal en Gijón o Barrio Sant Roc en Badalona).

Las vías de intervención de contenido laboral están presentes en casi todos los proyectos. Las medidas abarcan desde la lucha contra el desempleo (módulos formativos y educativos en Las Palmas de Gran Canaria), hasta el fomento de actividades tradicionales o las ayudas a la creación de nuevas empresas (Colaboraciones

recíprocas de las pequeñas y medianas empresas en el Área del Polvorín, Las Palmas de Gran Canaria). Junto a ellas, ha habido intervenciones orientados a la reactivación económica del área, bien a través de la reanimación del comercio, bien a través del fomento de la creación de empresas (ayudas directas a empresarios en Valladolid) o a través de actuaciones de promoción económica (Prat de Llobregat).

Las mejoras de carácter medioambiental tienen una incidencia escasa, al menos directamente, en casi todos los proyectos, salvo en el caso del centro histórico de Almadén, donde se acondicionan zonas urbanas y espacios naturales. Evidentemente, las acciones de mejora en el tejido urbano llevan implícita una mejora de la calidad de vida y por ende, un mejor medio ambiente construido.

Por último quedarían otras intervenciones difícilmente encajables en los apartados anteriores: programas de mejora de la seguridad en Valladolid, puesta en marcha de iniciativas de carácter cultural en Toledo o promoción de actividades turísticas en Gerona son ejemplos de ello. La imaginación de los entes organizadores ha llevado a la búsqueda de una enorme variedad de soluciones de las que se han intentado reflejar aquí las más significativas, aunque del conjunto de todas ellas procede el éxito del propio programa.

A la hora de establecer valoraciones sobre los resultados y la aplicación de los Programas de Intervención hay que ser muy cautos. Aunque ya hemos comentado las características del programa y su menor importancia financiera comparado con otras políticas de rango superior, no podemos por menos que valorar positivamente lo alcanzado hasta el momento. No obstante su menor presupuesto, este programa ha conseguido aplicar eficientemente los principios y objetivos de los que partía. El territorio como elemento vertebrador, el enfoque integrador, el partenariado y la colaboración entre entes públicos y privados han funcionado correctamente y son los pilares básicos de buena parte de los proyectos.

En conclusión, el programa analizado en este epígrafe ha puesto a punto un modelo de intervención socio-espacial propio de la sociedad en la que nos encontramos y por ello entendemos que constituye un ejemplo a seguir.

Cuadro 2.15. Características de los Proyectos de Intervención Social Integral del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Proyecto	Escala	Ámbito	Población	Financiación (€)	Distribución Gastos	Marco	Agentes implicados	Problemática	Vías de intervención
Programa de Intervención Social "Arroyo del Aserradero". Toledo	Asentamiento chabolista (Arroyo del Aserradero)	Asentamiento chabolista	618	203.707 (94-95)	FEDER FSE Admon. local 30.050 Admon. auton. 86.828 Admon. estatal 86.828 Otras		Ente gestor: Ayuntamiento de Toledo Colaboran económicamente: MTAS; Local. La participación de la población se ha articulado mediante convenio. Asociación Socio-educativa LLERE. Asoc. de Ayuda al Marginado, Cáritas, APA.	Grupos en exclusión social (gitanos) Problemas relacionados con la vivienda (chabolismo) Actividades marginales (droga)	Físicas X Económicas Sociales X Laborales Medioambientales Otras X
Distrito V. Huelva	Barriadas (Hispanidad y Torrejón)	Barrio Ciudad Consolidada	11.322	864.225 (94)	FEDER FSE Admon. local 161.113 Admon. auton. 577.608 Admon. estatal 125.503 Otras	Plan de Barriadas de Actuación Preferente de la Junta de Andalucía	Ente gestor: Ayuntamiento de Huelva Colaboran económicamente: MTAS; Local. La participación de la población se ha regulado mediante contactos periódicos con ONGs como Valdocco, Asociación Gitana, Tierra Nueva y Cruz Roja. Continuación del Programa Pobreza III.	Grupos en exclusión social (gitanos, fam. monoparentales) Ligados al desempleo (parados de larga duración) Problemas relacionados con la vivienda	Físicas X Económicas Sociales X Laborales X Medioambientales Otras
Programa de Lucha contra la Exclusión Social. Lorca (Murcia)	Barrio (San Cristóbal)	Barrio Ciudad Pequeña-Mediana	8.610	73.858 (95)	FEDER FSE Admon. local 36.926 Admon. auton. Admon. estatal 36.926 Otras		Ente gestor: Ayuntamiento de Lorca Reuniones periódicas con Cáritas y Cruz Roja y esporádicas con la Asociación de vecinos. Resultados: Mejoras en las viviendas a 89 familias; 5 realojos; seguimiento 5 familias; formación a 40 mujeres; 9 familias han superado el absentismo escolar.	Grupos en exclusión social (inmigrantes) Ligados al desempleo (parados de larga duración) Problemas relacionados con la vivienda	Físicas X Económicas Sociales X Laborales X Medioambientales Otras
Lucha contra la Pobreza. Gijón (Asturias)	Barrios (La Calzada, El Notahoyo y Tremañes)	Barrio Ciudad Consolidada	60.000	94.659 (94)	FEDER FSE Admon. local 54.896 Admon. auton. Admon. estatal 39.763 Otras	Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo	Ente gestor: Fundación Municipal de Servicios Sociales. Ayuntamiento de Gijón Entidades colaboradoras: Cáritas; Centro de Iniciativas Solidaridad y Empleo; Universidad Popular. Resultados: 61 realojos; apoyo familiar; intervenciones combinadas del sistema sanitario, social y educativo.	Grupos en exclusión social (minorías étnicas, menores) Ligados al desempleo Problemas relacionados con la vivienda (chabolismo)	Físicas X Económicas Sociales X Laborales Medioambientales Otras X
Intervención socio-laboral para unidades familiares en riesgo. Valladolid	Barrio (Delicias)	Barrio Ciudad Consolidada		130.257 (95)	FEDER FSE Admon. local 31.265 Admon. auton. 49.493 Admon. estatal 49.493 Otras	Plan Regional de Exclusión Social	Ente gestor: Ayuntamiento de Valladolid Comisión de Seguimiento integrada por representantes de la Comunidad Autónoma y de la Corporación Local. La información y participación social se ha realizado a través del Centro Cívico. Resultados: 65 personas formadas; 5 familias escolarizadas.	Grupos en exclusión social (minorías étnicas, inmigrantes) Ligados al desempleo (parados de larga duración) Problemas relacionados con la vivienda	Físicas X Económicas Sociales X Laborales X Medioambientales Otras X
Plan Integral Sant Cosme-Pio. Prat de Llobregat (Barcelona)	Barrio (Sant Cosme-Pio)	Barrio Periferia	9.872	345.137 (95)	FEDER FSE Admon. local 148.600 Admon. auton. 52.294 Admon. estatal 144.243 Otras		Ente gestor: Departamento de Bienestar Social. Generalitat de Cataluña Colaboran: Ayuntamiento; ADGSA; entidades del barrio y otros organismos públicos. Se forma un Comité Consultivo y una Comisión Vecinal que forma parte de la estructura del Programa	Grupos en exclusión social (gitanos, fam. monoparentales) Ligados al desempleo (parados de larga duración)	Físicas Económicas Sociales X Laborales X Medioambientales Otras
Programa Masia Espinos. Barcelona	Barrio (Gava)	Barrio Ciudad Consolidada	35.204	164.779 (95)	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. 101.811 Admon. estatal 62.968 Otras	Plan Integral de Lucha contra la Pobreza de Cataluña	Ente gestor: Departamento de Bienestar Social. Generalitat de Cataluña Colaboran: Ayuntamiento; diferentes Asociaciones (APMA; Fundisoc; Espali; Masia Espinó). Resultados: Campaña de alfabetización; 100% de población infantil escolarizada; Mayor colaboración Ayto., Generalitat, Vecinos	Grupos en exclusión social (fam. monopar., inmigrantes) Ligados al desempleo (parados de larga duración) Problemas relacionados con la vivienda	Físicas X Económicas X Sociales X Laborales Medioambientales Otras
Onyar Est. Gerona	Barrio (Font de la Pólvora) y Centro histórico	Barrio Ciudad Consolidada y Centro Histórico	20.000	216.364 (94)	FEDER FSE Admon. local 54.091 Admon. auton. 54.091 Admon. estatal 108.182 Otras		Ente gestor: Ayuntamiento de Gerona Colaboran: CCOO; UGT; ESBARGI; Federación de Empresas Gironines; Cáritas. Resultados: Reinserción laboral de las personas formadas; consolidación coordinadora joven; cambio hábitos sociales de la población. Continuación del Programa Pobreza III.	Grupos en exclusión social (gitanos, fam. monoparentales) Ligados al desempleo (parados de larga duración) Actividades marginales (droga, prostitución)	Físicas X Económicas Sociales X Laborales X Medioambientales Otras
Proyecto Integral Barrio Huerta Carrasco Motril (Granada)	Barrio (Huerta Carrasco)	Barrio Ciudad Pequeña-Mediana	1.318	1.010.914 (97 y 98)	FEDER FSE Admon. local 335.965 Admon. auton. 364.642 Admon. estatal 310.207 Otras	Planes de Intervención en Zonas de Especial Problemática Social	Ente gestor: Ayuntamiento de Motril Comisión de Seguimiento con participación de asociación de vecinos y APAs. Acciones en educación (creación escuela de flamenco y promoción de actividades extraescolares), fomento del asociacionismo, apoyo económico y rehabilitación de viviendas y espacios públicos.	Tejido urbano degradado (carencia de infraestructuras y equipamientos) Problemas relacionados con la vivienda (mal estado) Actividades marginales (droga)	Físicas X Económicas Sociales X Laborales Medioambientales Otras X

Programa Integral contra la exclusión zona Parcelas-Cartuja. Granada	Zona MTAS (Las Parcelas-Cartuja)	Núcleo de Realojamiento	1.510	1.138.931 (97 y 98)	FEDER FSE Admon. local 447.004 Admon. auton. 384.671 Admon. estatal 307.256 Otras	Planes de Intervención en Zonas de Especial Problemática Social	Ente gestor: Ayuntamiento de Granada Comisión Mixta de Seguimiento con la participación activa de Ongo, Ayto. y Comunidad Autónoma. Resultados: Atención a 90 familias en riesgo; normalización de 12 comunidades de vecinos; programas de formación; gestión de 398 viviendas y renovación infraestructuras.	Tejido urbano degradado Problemas relacionados con la vivienda (deficiente gestión) Problemas de índole social Grupos en exclusión social (gitanos)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X
Proyecto de Intervención en la barriada de La Paz-San Lorenzo. Mérida (Badajoz)	Barrio (La Paz-San Lorenzo)	Núcleo de Realojamiento	2.659	131.146 (97)	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. 85.278 Admon. estatal 45.869 Otras	Proyectos de Inserción Sociolaboral (CAVE)	Ente gestor: Comunidad Autónoma de Extremadura Plataforma para la participación de Instituciones y Asociaciones. Resultados: Fomento de la participación social; formación escolar y laboral; asesoramiento autoempleo y búsqueda de empleo; 84 realojos; planificación familiar; trabajo social de seguimiento con familias.	Grupos en exclusión social (gitanos) Tejido urbano degradado Problemas relacionados con la vivienda (deficiente gestión) Problemas de índole social	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X
Plan Integral del Barrio de Sant Roc. Badalona (Barcelona)	Barrio (Sant Roc)	Barrio Ciudad Consolidada		462.758 (97 y 98)	FEDER FSE Admon. local 12.020 Admon. auton. 226.039 Admon. estatal 224.698 Otras		Ente gestor: Generalitat de Cataluña Participación de la Asociación Gitana, Ateneo Popular, Cáritas y Asociaciones de Vecinos, creándose un Consejo de participación a nivel de barrio. Resultados: formación profesional y de adultos; reparación viviendas en mal estado; creación mesas y jornadas de trabajo.	Problemas relacionados con la vivienda (mal estado) Problemas de índole social (bajo nivel educativo) Ligados al desempleo (baja cualificación)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X
Rehabilitación ambiental. Almadén (Ciudad Real)	Zona MTAS (Casco histórico)	Centro histórico	2.425	407.448 (97 y 98)	FEDER FSE Admon. local 27.646 Admon. auton. 214.359 Admon. estatal 165.443 Otras	Plan Regional de Integración Social (PRIS)	Ente gestor: Ayuntamiento de Almadén Seguimientos periódicos y Acuerdos de Inserción para la población. Resultados: adquisición de hábitos socio-laborales de la población; cumplimiento de acuerdos de inserción y capacitación laboral; rehabilitación de viviendas; acondicionamiento urbanístico y de los espacios naturales; actividades de promoción y formación.	Deficientes infraestructuras y un negativo ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X
Adaptación a entornos urbanos. Avilés (Principado de Asturias)	Barrio (Valliniello)	Barrio Ciudad Consolidada	7.000	33.567 (98)	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. 16.783 Admon. estatal 16.783 Otras	Programa global de relaciones payos-gitanos	Ente gestor: Ayuntamiento de Avilés Se ha contado con la colaboración de la Asociación de Vecinos del barrio y con la Asociación juvenil de etnia gitana "La quel de los Chaborros". Objetivo: Favorecer la integración social y mejorar las relaciones sociales entre la comunidad paya y la gitana.	Grupos en exclusión social (gitanos)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X
Intervención Social Integral en la Barriada Aldea Moret. Cáceres	Barrio (Aldea Moret)	Barrio Periferia	6.211	153.563 (98)	FEDER FSE Admon. local 27.346 Admon. auton. 63.109 Admon. estatal 63.109 Otras		Ente gestor: Ayuntamiento de Cáceres Convenio Ayto.-Junta de Extremadura (Consejerías de Vivienda y de Bienestar Social). Relaciones Colegio Público y las Asociaciones. Incidencia fundamentalmente en la formación para el empleo y en el trabajo familiar procurando la integración de los menores.	Grupos en exclusión social (menores) Ligados al desempleo (parados de larga duración) Problemas de índole social (desestructuración familiar)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X
Promoción e Inserción Social. Las Palmas de Gran Canaria (Canarias)	Zona MTAS (Área de El Polvorín)	Barrio Ciudad Consolidada	73	18.030 (98)	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. 9.015 Admon. estatal 9.015 Otras	Programa de Atención e Inserción Sociolaboral en Canarias	Ente gestor: Cabildo insular a través de su Programa de Atención e Inserción Sociolaboral. Proyecto dirigido a jóvenes que sufren procesos de exclusión social y que no tienen cualificación profesional. Colaboran: Asociación benéfica MAIN y la Federación Coraje. 28 personas integradas laboralmente.	Ligados al desempleo (desempleo juvenil) Problemas de índole social (baja cualificación laboral)	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X
Inserción social Exdrogodependientes. Las Palmas de Gran Canaria (Canarias)	Barrio (Lomo Blanco)	Barrio Ciudad Consolidada	25	34.619 (98)	FEDER FSE Admon. local Admon. auton. Admon. estatal Otras	Programa de Atención e Inserción Sociolaboral en Canarias	Ente gestor: Cabildo insular a través de su Programa de Atención e Inserción Sociolaboral. Participación vehiculizada por el Centro de Servicios Sociales y el Centro de Atención a Drogodependientes. Colabora también Cáritas y Radio ECCA. El proyecto pretende mejorar las capacidades sociales y laborales de 25 jóvenes desfavorecidos.	Ligados al desempleo (desempleo juvenil) Problemas de índole social	Físicas Económicas Sociales Laborales Medioambientales Otras	X X X X

“Reivindicación, movilización, negociación y
concertación...para seguir avanzando”

Memoria de la FRAVM, 2001

2.5. UNA VISIÓN DE CONJUNTO DE LA INTERVENCIÓN REGIONAL Y LOCAL SOBRE BARRIOS DESFAVORECIDOS

2.5.1. Introducción

En este nivel de intervención el punto de partida han de ser los desequilibrios existentes entre las diferentes regiones españolas, que a su vez son un reflejo de los que hay entre las diferentes regiones europeas. Son conocidos los contrastes entre comunidades autónomas, desde lo demográfico a lo económico, sin olvidar las diferencias políticas entre ellas y de éstas a su vez con los ayuntamientos o con el gobierno central. Precisamente por ello hacen su aparición en muchas ocasiones divergencias políticas que desembocan a menudo en la paralización de los programas o, cuando menos, dan lugar a diferencias radicales en sus planteamientos. El desigual dinamismo económico y el tamaño de los entes territoriales implicados también tiene su relación directa con la envergadura de los programas aquí presentados aunque todo ello no tenga por qué repercutir en los resultados.

A lo largo de los últimos años, las políticas remediales de carácter regional y local han ido acercándose a los planteamientos impuestos por instituciones de carácter superior, ya sean estatales o comunitarias. Igualmente, dichas intervenciones han ido creciendo en número a medida que se han cosechado resultados positivos. Las sucesivas transferencias a las comunidades autónomas por parte del gobierno central en diferentes aspectos también explican el avance de las políticas de intervención integrales sobre áreas desfavorecidas urbanas por parte de estas instituciones. En muchos de estos casos se crean estructuras organizativas departamentales con el único objetivo de identificar, seleccionar y presentar propuestas a las convocatorias de financiación de organismos de rango superior. Así, es muy normal encontrar áreas donde se interviene mediante varios programas simultáneamente y aun así se presentan a nuevas convocatorias para obtener subvención de otras tantas instituciones. Con ello se genera una cierta subordinación por parte de las instituciones demandantes respecto a los planteamientos de los que hacen las convocatorias. De alguna manera, esto exige amoldar los problemas existentes en una zona y las posibles intervenciones sobre ellos para acomodarlos a los requisitos establecidos por el ente financiador. Una vez conseguida la subvención, no es raro observar cómo los objetivos, el reparto financiero e incluso las acciones a realizar son readaptados a los planteamientos del organismo solicitante. En este sentido, serían necesarias determinadas medidas de control y seguimiento, tanto de las acciones

llevadas a cabo como de los recursos adjudicados, con el fin de erradicar las diferencias de planteamiento enunciadas anteriormente.

2.5.2. Rasgos definidores de las políticas regionales y locales

En primer lugar, debemos detenernos en un aspecto concreto que hace relación a las peculiares características político-administrativas-territoriales de nuestro país. La división territorial en comunidades autónomas, y a su vez, en provincias y ayuntamientos, ha posibilitado el que se planteen diferentes niveles de actuación en los programas sobre áreas desfavorecidas. El gobierno central, los gobiernos regionales y las corporaciones locales constituyen los tres niveles básicos de ejecución, lo que plantea ventajas e inconvenientes.

En principio, buena parte de las antiguas competencias ministeriales están transferidas a las comunidades autónomas aunque a veces los retrasos sean evidentes. A partir de ello, las comunidades autónomas son competentes para establecer sus propias políticas en estos temas concretos, dado que, tras las transferencias, son éstas instituciones las que operan libremente. Por su parte, los ayuntamientos también buscan soluciones a sus problemas urbanos; de todo lo cual se derivan conflictos territoriales y competenciales entre las instituciones involucradas dando como resultado situaciones claras de descoordinación. Es frecuente pues, que se carezca de un planteamiento integral y se trate, en suma, de acumular intervenciones en la misma área. Los programas europeos han creado una buena coyuntura para paliar las tendencias descoordinadoras aludidas ya que se aúnan fondos comunitarios complementando a la intervención estatal, regional y local y se favorece la colaboración entre todas ellas de tal manera que la intervención adquiera un carácter más integral.

En ocasiones se articulan colaboraciones entre las diferentes instituciones, en los que el color político juega un papel determinante. Los mecanismos de cooperación son variados, siendo los convenios la fórmula más utilizada (bien entre Comunidad y Estado, bien entre Comunidad y Ayuntamiento, o bien entre todos los entes implicados). Así se canalizan en determinadas ocasiones los fondos estatales y comunitarios destinados a los diferentes programas de intervención. Ejemplo de ello lo constituye el Programa Urban.

A priori, la escala local es la que mejor se presta para intervenir sobre barrios desfavorecidos y es el ámbito en el que se han producido un mayor número de acciones. Hay muchas razones que lo justifiquen: en primer lugar, es la escala de intervención más directamente relacionada con los problemas presentes en los municipios; en segundo lugar, su capacidad de integrar políticas es mayor debido a la colaboración con otros profesionales, como por ejemplo, los agentes de desarrollo local u otros; además, los ayuntamientos constituyen una institución cercana a los ciudadanos y a las asociaciones ciudadanas de su entorno, posibilitando un diálogo social más fluido que con otros organismos superiores. Y ello, a pesar del cierto desencanto que la sociedad actual tiene para con sus dirigentes. Cabría preguntarse si estamos ante un fenómeno de inercia urbana o ante cierta decepción de buena parte de los habitantes de las ciudades. Sería interesante promover medidas a su favor de una forma más eficiente que la actual.

A menudo, son los propios Ayuntamientos los que elaboran los proyectos iniciales de las intervenciones. Posteriormente, se solicita el apoyo regional, estatal o

comunitario. Además, también pueden actuar como entes gestores de las intervenciones, que sólo en casos excepcionales suple la autoridad regional. Son frecuentes programas en donde se establece una colaboración entre ambas instituciones a través de diferentes mecanismos, como se va a demostrar en este documento.

Todo ello no obsta para que existan obstáculos a la acción local. El más importante de todos ellos es la escasa capacidad de integración de políticas debido a la escasez de recursos propios de que la mayoría de los ayuntamientos españoles adolece, a excepción de los más grandes (Madrid, Barcelona, Valencia y poco más). De igual manera, los entes locales tienen una escasa capacidad para adaptarse a las políticas de intervención más novedosas. De hecho, son el último escalón en introducir los cambios necesarios. Además, existe un claro vacío legal para canalizar esos procesos.

Otro rasgo diferenciador de estas escalas inferiores, aunque no sea exclusivo de ellas, es la presencia de la iniciativa privada, muchas veces sea meramente testimonial, lo que tiene que ver con la escasa rentabilidad que hoy por hoy ofrece la intervención sobre áreas desfavorecidas. Únicamente en programas de rehabilitación física, especialmente la residencial, la presencia del sector privado es destacada, pero cuando el carácter del programa está especialmente vinculado a los aspectos sociales intervienen otros agentes como las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones de vecinos.

A escala regional y hasta la actualidad, únicamente Andalucía, Cataluña y Madrid se han dotado de mecanismos específicos destinados a hacer posibles las operaciones integradas sobre áreas urbanas vulnerables (Ministerio de Fomento, 2000). Andalucía gestiona a través de la Consejería de Acción Social diferentes programas e iniciativas sobre áreas desfavorecidas urbanas: programa de eliminación de la infravivienda; programas de rehabilitación integrada; programa de intervención en barriadas de actuación preferente; ayudas para intervenciones en áreas urbanas; programas de apoyo a los centros históricos; etc. Por su parte, Cataluña actúa en materia de vivienda a través de la Dirección General de la Vivienda, de Urbanismo y del Departamento de Bienestar Social mediante el *Plan Integral de Lucha contra la Exclusión Social*. Para ello instrumenta el *Plan de Dinamización Cívico y Comunitario*, promoviendo el tejido asociativo y la participación vecinal. Madrid, por su parte, desarrolla las intervenciones por mediación de diferentes dependencias (Obras Públicas, Transporte y Urbanismo) para las obras de rehabilitación y Sanidad y Servicios Sociales para la puesta en marcha de programas y del Ingreso Madrileño de Integración. En la actualidad se está desarrollando el denominado Programa de Actuaciones Preferentes (1998-2003) con una inversión muy elevada, aunque los datos sobre su evaluación aún no están disponibles.

Paulatinamente, el resto de comunidades autónomas se van dotando de mecanismos de intervención similares. Algunas como Castilla la Mancha, Castilla-León o Extremadura tienen todavía en fase de elaboración diferentes Planes Integrales de Lucha contra la Exclusión Social, que deberán materializarse en forma de programas menores focalizados sobre ámbitos desfavorecidos de cada una de ellas.

Los proyectos que aquí presentamos son los más representativos seleccionados entre un gran volumen de programas emprendidos por las iniciativas locales. Pretender presentar todos los programas de intervención local es una tarea casi imposible debido a

su elevado número. Además existen actuaciones sobre áreas desfavorecidas en forma de planes supramunicipales, aunque no aparezcan reflejados en este estudio. La Junta de Andalucía a través de su Plan de Barriadas de Actuación Preferente ejecuta diferentes acciones sobre barrios como Las Moreras en Córdoba o el Polígono Sur en Sevilla; la Generalitat Valenciana, por su parte, lo hace a través de su Plan contra la Exclusión Social sobre los cascos históricos de Orihuela y Alicante, es otro ejemplo representativo.

2.5.3. Proyectos locales de intervención sobre ámbitos urbanos desfavorecidos

A lo largo de este estudio hemos ido presentando diferentes intervenciones sobre barrios urbanos desfavorecidos. En este capítulo se abordan proyectos de iniciativa local, seleccionados por su condición de arquetípicos y por ende con rasgos aplicables a muchos de los proyectos restantes.

En los últimos años, coincidiendo con el progresivo aumento de la capacidad financiadora por parte de diferentes instituciones públicas, se ha producido un auténtico “boom” intervencionista en la escala local que explica el número bastante elevado de intervenciones sobre ámbitos urbanos concretos. En muchos casos, se han solapado acciones, programas e incluso instituciones. Las soluciones vienen abaladas en numerosas ocasiones por organismos de rango superior. Este es el caso de los Concursos de Buenas Prácticas Urbanas impulsados por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, desde la Cumbre de las Ciudades celebrada en Estambul (Turquía) en el año 1996 (posteriormente se han celebrado cuatro nuevas convocatorias en los años 1998, 2000, 2002 y 2004). En dichas convocatorias se premian aquellas actuaciones urbanas que cumplen unos determinados parámetros de sostenibilidad y en las que han de tenerse muy en cuenta los elementos físicos de la ciudad, pero también los de carácter económico y social, consiguiendo así crear sinergias entre las instituciones y agentes implicados. Pero ello no sería posible sin el convencimiento de los poderes locales de que su trabajo puede y debe servir a otras ciudades en parecida o semejante situación como un acicate para intentar resolver su problemática interna. En esta línea es en la que se sitúan buena parte de las iniciativas locales presentes en nuestro país recogidas en este estudio⁶¹.

A partir de las consideraciones precedentes hemos elegido varios ejemplos de programas de carácter local sobre áreas desfavorecidas urbanas para su análisis en este capítulo de nuestra investigación. Son los siguientes:

Barcelona. *Proyecto Área de Rehabilitación Integrada para Ciutat Vella*

Barcelona. *Remodelación del Barrio “Viviendas del Gobernador”*

Vilafranca del Penedés (Barcelona). *Programa Integral de Rehabilitación de Viviendas para colectivos desfavorecidos*

Sabadell (Barcelona). *El eje Macià-Parque de Catalunya*

Sant Adrià de Besós (Barcelona). *Programa Capital Social con Finalidad Social*

⁶¹ Para más referencias se recomienda consultar los sucesivos Catálogos Españoles de Buenas Prácticas, donde se presentan las relaciones de todas las buenas prácticas presentadas por España a los citados concursos. También se puede consultar el catálogo mundial de buenas prácticas en la dirección de internet <http://habitat.aq.upm.es/>

Castelldefels (Barcelona). *Reforma del centro urbano*
Barcelona. *Trinijove: Estrategia de desarrollo local en un entorno territorial desfavorecido*
Valencia. *Plan Riva para Ciutat Vella*
Zaragoza. *Plan Integral para el Centro Histórico de Zaragoza*
Valladolid. *Programa de Realojamiento de Población Marginal*
Salamanca. *Desarrollo comunitario e intervención sociolaboral en la periferia de la ciudad*
Almería. *PERI de La Chanca*
Badajoz. *Realojo de familias afectadas por la riada de noviembre de 1997*
Madrid. *Esquema Integral de Lucha contra el Desempleo en el Sur de la ciudad.*
Madrid. *Área de Rehabilitación Preferente de San Cristóbal de los Ángeles*
Madrid. *Rehabilitación del Centro Histórico*

En esta ocasión no vamos a comentar ni su distribución espacial ni sus características territoriales ya que, como hemos adelantado, se trata ahora de proyectos-tipo y por lo tanto, el contenido detallado de los programas de intervención trasciende a los aquí presentados. Se han intentado reflejar diferentes posibilidades de acción en diferentes ámbitos territoriales y con diferentes agentes implicados. En la medida de lo posible están incluidas aquí las principales intervenciones emprendidas en los últimos años sobre áreas urbanas con especiales dificultades. Antes de comenzar su valoración es de destacar únicamente cómo los proyectos más representativos y los de mayor entidad corresponden a aquellas comunidades autónomas donde más avanzado se halla el marco legislativo y más decidida es la voluntad política para la intervención sobre barrios desfavorecidos.

2.5.3.1. Principales características de los proyectos seleccionados

Una de las principales características de los proyectos seleccionados es la heterogeneidad demográfica que presentan. Así, por ejemplo, existen grandes diferencias entre los poco más de 1.800 habitantes del Poblado de la Esperanza en Valladolid, los casi 10.000 del Barrio de la Chanca en Almería o los valores máximos registrados en ciudades de mayor entidad, a saber, 126.000 y 96.000 en los cascos históricos de Madrid y Barcelona respectivamente.

Se ha procurado presentar programas a diferentes escalas y ámbitos territoriales. En cualquier caso, estarán presentes políticas referidas a diferentes partes de la ciudad, desde las áreas centrales (caso de los cascos) a las periferias metropolitanas (Área de Rehabilitación Preferente de San Cristóbal de los Ángeles en Madrid) o áreas marginales periféricas (Sabadell, Barcelona). Los núcleos de realojamiento (sean poblados dirigidos, unidades vecinales u otras denominaciones similares) por sus propias características originales en tanto que destinadas a alojar población chabolista, constituyen unidades idóneas para ser objetivo de programas públicos remediales. Suelen caracterizarse por problemas relacionados con la vivienda (mala habitabilidad, progresivo deterioro, etc.), y con la integración social (desempleo, baja cualificación, exclusión, etc.), acompañados en ocasiones por la presencia de actividades marginales (droga y delincuencia). El caso del Barrio "Viviendas del Gobernador" en Barcelona es lo suficientemente representativo de ello, aunque, en la misma línea, encontramos numerosos barrios repartidos por las ciudades españolas.

En situación de gravedad no tan acusada se encuentran los barrios periféricos de buena parte de las ciudades españolas. Se caracterizan por problemas de índole social. Desde la presencia de grupos en situación de exclusión social (generalmente gitanos o inmigrantes), pasando por problemáticas relacionadas con el desempleo y la formación, hasta tejidos urbanos degradados que manifiesta una ausencia total de planificación y una acusada desconexión con el resto de la ciudad. Problemas todos ellos presentes en otras áreas urbanas como los asentamientos chabolistas o las parcelaciones marginales periféricas, también aludidas en este estudio.

Un aspecto sin duda a recalcar es la dotación económica que alcanzan determinados proyectos. La financiación de los programas referidos a los centros históricos de las principales ciudades españolas (Madrid, Barcelona y Valencia por ejemplo) muestra unas cifras verdaderamente espectaculares. Se trata de intervenciones desarrolladas durante un largo periodo de tiempo, cofinanciadas por diferentes instituciones y sobre ámbitos territoriales completos, en este caso, sus propios cascos históricos. En muchos casos estas son auténticas “banderas” de las instituciones locales principalmente. Se aplican recursos de todas las instituciones posibles; unos con comunitarios como los Fondos de Cohesión en Barcelona y Urban en Valencia y Madrid; otros estatales, aportados por el Ministerio de Fomento y para acciones concretas de vivienda; los hay también regionales y locales en función de variadas formas de colaboración. En suma, aportaciones financieras acumuladas sobre un determinado territorio que hacen difícil no preguntarse el porqué no se da solución a los problemas de esos habitantes con las inversiones millonarias destinadas a los barrios donde habitan. Quizás sea necesario un replanteamiento en los modos de intervenir sobre estas áreas. Se trata de muchos millones de euros dedicados a espacios concretos de la ciudad donde la relación presupuesto/población está descompensada. Valga como ejemplo el caso del Plan RIVA en Valencia donde dicha relación alcanza la cifra de 12.689 € por habitante. Cifras éstas que podrán o no ser cuestionadas pero que, en cualquier caso, resultan cuando menos llamativas.

El resto de los proyectos se caracteriza por unas cifras de inversión moderadas en lo que respecta a su financiación. Hay ejemplos de programas plurianuales (Salamanca o Valladolid, por ejemplo) que demuestran cómo en muchas ocasiones las intervenciones sobre estos ámbitos se prolongan en el tiempo y se suelen financiar con subvenciones conseguidas simultáneamente a la realización del proyecto o en función de acuerdos y convenios entre diferentes administraciones.

Teniendo en cuenta el origen de la financiación, los proyectos responden a tipologías muy variadas. Algunos se caracterizan por la aportación financiera de casi toda la escala administrativa (Ciutat Vella en Barcelona). Otros, por el contrario, reciben aportaciones de uno o dos niveles administrativos como máximo (estatales, regionales o locales como en Badajoz y Sabadell). De cualquier modo, parece ser que la tónica dominante es la cofinanciación de los proyectos. La colaboración entre las diferentes instituciones que ello supone es sin duda un primer paso hacia planteamientos más ambiciosos.

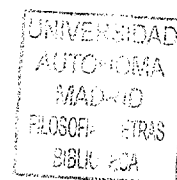
Casi siempre hay antecedentes de intervención previas en los proyectos seleccionados, los cuales también se caracterizan por su heterogeneidad. A veces ha sido el propio planeamiento urbanístico, especialmente en aquellos proyectos con un marcado carácter de rehabilitación física del espacio urbano (Sabadell o Barcelona). En

otras ocasiones se han utilizado previamente otras formas de intervención: Estudios (Salamanca); acciones previas (Zaragoza) o planes sobre el área (Castelldefels).

Los agentes intervinientes en los proyectos apuntan hacia la variedad de posibilidades de colaboración existentes en la actualidad, estando, en todo caso, fuertemente condicionadas por la voluntad política. Para utilizarlas con eficacia puede haber tres fórmulas de gestión:

- a) El Ayuntamiento como ente gestor: Es la opción más comúnmente utilizada tanto en estos proyectos como en los anteriores y se canalizan a través de diferentes servicios municipales (Sociedad Municipal para la Rehabilitación de Zaragoza; Empresa Municipal de la Vivienda en Madrid; etc.).
- b) La Comunidad Autónoma como ente gestor. Cuando las proyectos son de una entidad económica mayor es la opción prioritaria. En muchas ocasiones se establecen convenios con la administración estatal para instrumentar herramientas adecuadas. La Oficina Riva en Valencia o la Oficina de Rehabilitación de Barcelona o Almería constituyen los casos más representativos de esta fórmula. En otros casos, el proyecto se desarrolla por empresas públicas de carácter regional (Instituto Catalán del Suelo o Empresa Pública de Suelo de Andalucía).
- c) Una organización no gubernamental se hace cargo de la gestión. Aunque esta opción es la menos socorrida se han producido avances significativos los últimos años en este sentido. Supone alcanzar el objetivo de máxima colaboración entre todos los entes implicados. Las asociaciones o fundaciones son creadas para resolver problemáticas existentes en determinados barrios. Por lo tanto, son quienes mejor conocen esa realidad social y por tanto pueden intervenir de manera más adecuada para la resolución de los problemas. Evidentemente, son instituciones que cuentan con fondos muy reducidos por lo que la colaboración con entidades superiores se hace indispensable. La Fundación Trinijove, la Fundación Tomillo o la Asociación de Desarrollo Comunitario de Buenos Aires constituyen algunos ejemplos.

Es obligado analizar los programas según la finalidad central que se propongan. Así, encontramos iniciativas que persiguen únicamente la rehabilitación física del espacio construido. Son los casos de Castelldefels (Barcelona), Badajoz o el A.R.P. de San Cristóbal de los Ángeles en Madrid. Por el contrario, hay proyectos con un marcado carácter social, generalmente asociados a la lucha contra el desempleo y al fomento de la formación escolar y laboral de los afectados. Salamanca, San Adriá de Besós (Barcelona) y las acciones de Trinijove en Barcelona y la Fundación Tomillo en Madrid son los más representativos. Entre ambas modalidades quedan un importante conjunto de intervenciones caracterizadas por la heterogeneidad de planteamientos. En ocasiones se trata de acciones de rehabilitación física acompañadas con intervenciones sociales y económicas. Lo que sí parece claro es la presencia del planteamiento integrador en casi todos los proyectos que en la actualidad se ponen en marcha sobre los barrios o áreas desfavorecidas. Llegar a evaluar el grado de cumplimiento de los mismos es una tarea harto difícil. En algunos casos, por ejemplo Madrid, la impresión general es que el peso de la rehabilitación física frente a otro tipo de intervenciones es demasiado elevado. Pero establecer conclusiones generales a todos y cada uno de los proyectos no parece ser lo más razonable. Habrá proyectos que cumplan esos pretendidos objetivos integradores y habrá otros que no consigan alcanzarlos.



Los resultados alcanzados pueden corroborar los planteamientos iniciales y el grado de cumplimiento de las líneas de acción seguidas en los proyectos. En casi todos los casos se enfatiza más sobre los aspectos físicos (rehabilitación de viviendas y edificios; urbanización del espacio; renovación o creación de infraestructuras, etc.). Suponen la parte más vistosa para la población y más gratificante para los políticos. Por ello, reciben un tratamiento preferente. Las intervenciones de carácter social se suelen restringir a la realización de programas (sociales, de formación, laborales, etc.), en algunos casos, mediante empresas de inserción acompañadas de medidas dotacionales o de relanzamiento de la actividad económica del área. Todo un conjunto de heterogéneas medidas que varía de unos proyectos a otros y que suponen diferentes modelos intervencionistas sobre los barrios desfavorecidos.

2.5.4. Conclusiones

Las conclusiones positivas que se pueden extraer de la aplicación de programas de carácter regional y local se sustentan sobre la colaboración que, a priori, parece ser que se establece entre las diferentes administraciones y entidades sociales participantes. Se plantean sin embargo discrepancias en este sentido. Hay dudas razonables de que las intervenciones de carácter regional o local hayan cumplido sus pretendidos planteamientos integradores. La impresión general resultante es que consisten en meras superposiciones de intervenciones sobre determinadas áreas de la ciudad. En ocasiones, los proyectos se amoldan a los planteamientos de los organismos financiadores. Se adaptan los problemas de la zona, las posibles intervenciones, los entes participantes o los presupuestos para acomodarlos a la convocatoria. Una vez conseguida la financiación y ante la falta de mecanismos ágiles de control y seguimiento las partidas presupuestarias así como los objetivos iniciales se ven sustancialmente modificados.

Las características de los proyectos de intervención que parten de la iniciativa regional o local no son sustancialmente diferentes de los de índole estatal o comunitario. El rasgo diferencial lo establece el papel que las autoridades regionales y locales juegan en todos ellos. El instrumento de intervención pertenece casi irremediabilmente a una de las dos instituciones. Mayoritariamente, los ayuntamientos se convierten en los entes gestores, tanto de sus propias iniciativas como de las de rango superior. Ello posibilita un mejor conocimiento del entorno, unas posibilidades de intervención más ágiles, pero, en cambio, exigiría una necesaria coordinación y rapidez de intercambio entre todos los entes implicados que en la actualidad no se está produciendo. Se generan así retrasos, descoordinaciones y otros problemas que dan lugar a una inadecuada implementación de los proyectos.

Los proyectos locales están presentes en todas las comunidades autónomas. Cuanto mayor es la predisposición para actuar en estos temas, mayor número de iniciativas presenta la institución local o la propia comunidad. Así, en aquellas zonas donde ya estén en marcha programas o proyectos de lucha contra la exclusión social a escala regional el número de iniciativas locales también será mayor. De la misma manera, o aún más si cabe, son necesarios en este caso mecanismos de coordinación de los entes regionales y locales con el resto de organismos implicados. Es obvio que las deficiencias serían minimizadas a través de la colaboración con otras instituciones superiores o con organizaciones no gubernamentales. Incluso, sería más razonable la intervención de la iniciativa privada en estos niveles inferiores. Aunque, la realidad viene a demostrar la necesidad de un órgano específico de gestión con cierta autonomía.

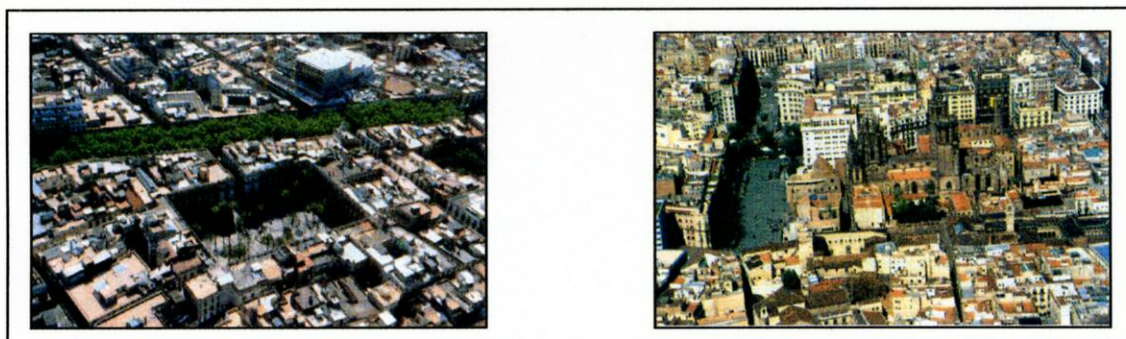


Figura 2.26. Proyecto Área Rehabilitación Integrada Ciutat Vella (Barcelona). [Izquierda] Ejemplo de espacios públicos consolidados a través del itinerario urbano (La Rambla y la Plaza Real); [Derecha] La remodelación del espacio público pone en valor el Patrimonio Histórico-Artístico.

Fuente: Ministerio de Fomento, 1999

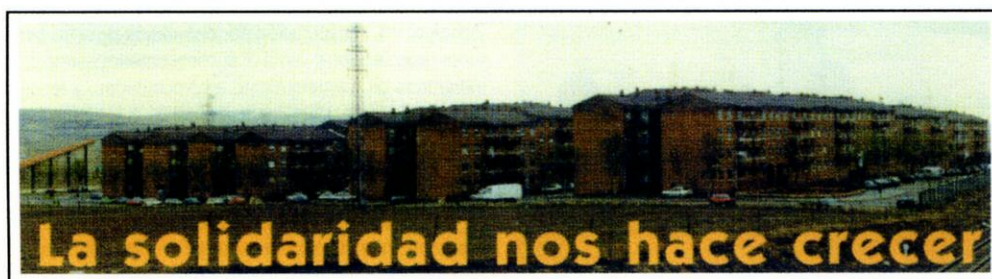


Figura 2.27. Desarrollo comunitario e intervención sociolaboral en la periferia de Salamanca.

Vista panorámica. Se trata de uno de los barrios objeto de la intervención (Buenos Aires).

Fuente: Ministerio de Fomento, 1999

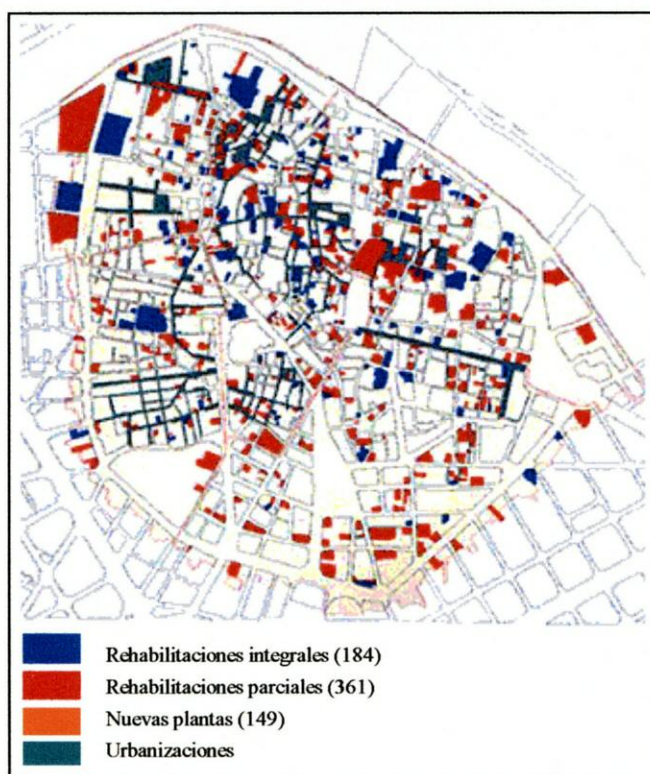


Figura 2.28. Plan RIVA para Ciutat Vella (Valencia). Ámbitos de actuación.

Fuente: www.coput.gva.es/riva
(Escala desconocida)

100

Proyecto	Escala	Ámbito	Población	Financiación (€)	Distribución Gastos		Marco	Agentes implicados	Problemática	Vías de intervención	
Proyecto Área de Rehabilitación Integrada. Barcelona	Distrito (Ciutat Vella)	Centro histórico	90.612	356.538.410 (93-97) 516.870.409 (87-94)	Fondos de Cohesión	20.746.937	Plan de Acción Integral	Ente gestor: Ayto. de Barcelona (catalizador de todos los agentes). Se crea una Comisión Gestora y la Oficina de Rehabilitación (ORCV. Convenio Fomento-Generalitat). Instrumento local: Sociedad Promoció Ciutat Vella S.A. (PROCIVESA); Instrumento regional: Instituto Catalán del Suelo (INCASOL); Intervenciones: Vivienda y urbanismo; equipamientos; programas sociales; plan de seguridad y prevención.	Deficientes infraestructuras y un negativo medio ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					Admon. local	158.222.446				Económicas	
					Admon. auton.	99.888.211				Sociales	X
					Admon. estatal	42.455.495				Laborales	X
					Otras	35.219.309				Medioambientales	
Remodelación del Barrio “Viviendas del Gobernador”. Barcelona	Barrio (Viviendas del Gobernador)	Núcleo de Realojamiento	3.200	47.948.745	FEDER		PERI	Ente gestor: Generalitat, a través del Instituto Catalán del Suelo (INCASOL). Convenio 1990: MOPTIMA (Recursos económicos); Generalitat (Gestión y recursos económicos); Ayto. (Urbaniza). Se forma Comisión Técnica de Seguimiento y una Oficina de Gestión. Resultados: 609 nuevas viviendas; 130 viviendas rehabilitadas; actuaciones económicas y sociales.	Tejido urbano degradado Grupos en exclusión social Problemas relacionados con la vivienda (mala habitabilidad) Actividades marginales (droga, delincuencia)	Físicas	X
					FSE					Económicas	X
					Admon. local	3.005.060				Sociales	X
					Admon. auton.	17.110.814				Laborales	
					Admon. estatal	18.012.332				Medioambientales	
Otras	9.820.537	Otras									
Programa Integral para Colectivos Desfavorecidos. Vilafranca del Penedés (Barcelona)	Centro histórico	Centro histórico	14.970	156.263	FEDER		Programa de Rehabilitación de Viviendas Abandonadas Incluido en un PERI	Ente responsable: Ayto. de Vilafranca Colaboran económicamente: Generalitat (10%); Diputación (10%); INEM (5%); ONGs (5%); Privados (20%). Resultados: Rehabilitación de viviendas privadas (47); Inserción laboral (165 personas); Cursos de formación (72 alumnos). Problemas más relacionados con el deterioro de las viviendas y el desempleo.	Deficientes infraestructuras y un negativo medio ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local	78.131				Sociales	X
					Admon. auton.	31.253				Laborales	X
					Admon. estatal	7.813				Medioambientales	
Otras	39.066	Otras									
El Eje Maciá-Parque de Cataluña. Sabadell (Barcelona)	Área marginal periférica	Barrio Periferia		30.892.022	FEDER		Plan General	Ente gestor: Instituto Catalán del Suelo/Generalitat (Urbaniza) y Ayto. de Sabadell (Adquiere suelo y urbaniza través de la empresa municipal Vimusa). Convenio de colaboración y Consorcio Urbanístico de Desarrollo del Eje Maciá (CODEM). Resultados: Transformación del área; recuperación espacios naturales como parque urbano; construcción de “nueva ciudad”.	Tejido urbano degradado (área sin conexión, falta de planificación) Problemas medioambientales (degradación del entorno)	Físicas	X
					FSE					Económicas	X
					Admon. local	23.956.342				Sociales	
					Admon. auton.	6.935.679				Laborales	
					Admon. estatal					Medioambientales	X
Otras		Otras									
Programa Capital Social. Sant Adrià de Besós (Barcelona)	Barrio (La Mina)	Barrio Periferia	10.607	803.227 (94-98)	FEDER			Ente gestor: Ayto. de Sant Adrià de Besós. Colaboran: Generalitat; MTAS; Cáritas; AAVV. Instrumento: Fundación CIREM. Ente gestor y coordinador. Objetivo: Dar apoyo financiero y técnico a iniciativas sociales. Se han creado 22 microproyectos. Actuaciones de otros organismos en materia de vivienda, educación y salud.	Grupos en exclusión social Ligados al desempleo (juvenil, larga duración) Problemas de índole social (analfabetismo, absentismo escolar)	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local	60.101				Sociales	X
					Admon. auton.	422.267				Laborales	X
					Admon. estatal	323.641				Medioambientales	
Otras		Otras									
Reforma del Centro Urbano de Castelldefels (Barcelona)	Centro histórico	Centro histórico	11.647	3.165.510	FEDER		Plan de Accesibilidad del Centro	Ente promotor: Ayto. de Castelldefels (Promotor) Colaboran económicamente: Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona ; Generalitat; ONCE; IMSERSO. Renovación física completa del centro de la ciudad. Calles, plazas, infraestructuras, eliminación de barreras, mobiliario, alumbrado, etc.	Deficientes infraestructuras y un negativo medio ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local	580.981				Sociales	
					Admon. auton.	498.038				Laborales	
					Admon. estatal	239.072				Medioambientales	
Otras	1.847.417	Otras									
Trinojove. Una Estrategia de Desarrollo Local en un entorno desfavorecido. Barcelona	Barrio (Trinitat Vella)	Barrio Periferia	7.866 (82.4 Ha.)	700.596	Iniciativa Integra	144.811		Ente promotor: Fundación Privada Trinojove Colaboran: MTAS; Generalitat; Ayto.; Fundación Acción Solidaria contra el Paro. Dispositivo de inserción sociolaboral con la creación de 2 empresas de inserción: Defensa del Medio Ambiente y Centro por el Trabajo y la Formación. Acciones formativas y ocupacionales con grupos.	Problemas medioambientales (Deterioro ambiental) Ligados al desempleo Problemas de índole social Grupos en exclusión social (gitanos, inmigrantes)	Físicas	
					Admon. local					Económicas	
					Admon. auton.	454.181				Sociales	X
					Admon. estatal	38.200				Laborales	X
					Otras	63.403				Medioambientales	X
Plan RIVA para Ciutat Vella. Valencia	Distrito (Ciutat Vella)	Centro histórico	27.010	342.739.761 (92-02)	Iniciativa Urban	10.168.523	Convenio Plan de Rehabilitación Integral de Valencia	Ente gestor: Generalitat Valenciana a través de un instrumento gestor: Oficina Riva-Ciutat Vella Convenio Generalitat-Ayuntamiento (1992). Convenio Generalitat-MFOM (1995) Colaboran: Asociaciones de vecinos; UPV; Otras instituciones Resultados: 50.000 m2 de calles reurbanizados; 3500 viv. rehabilitadas; 45 equipamientos sociales; 500 viv. construidas. Resultados espectaculares a cifras de inversión espectaculares.	Deficientes infraestructuras y un negativo medio ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					Admon. local	52.450.326				Económicas	
					Admon. auton.	248.145.877				Sociales	X
					Admon. estatal	4.165.013				Laborales	X
					Otras	35.411.633				Medioambientales	

Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza	Centro histórico (Casco Romano)	Centro histórico	38.399	124.763.501 (97-04)	Iniciativa Urban	20.303.030	Acciones previas	Ente promotor: Ayto. de Zaragoza a través de la Sociedad Municipal para la Rehabilitación y Promoción de la Edificación, S.L. Colaboran: MFOM; MTAS; Diputación General de Aragón; Unión Europea; Intervención integral en cuanto a instituciones participantes. Resultados: 494 viv. construidas; 290 viv. rehabilitadas; cursos de formación y empleo; renovación de infraestructuras; centros de salud.	Deficientes infraestructuras y un negativo medio ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					Admon. local	54.190.196				Económicas	X
					Admon. auton.					Sociales	X
					Admon. estatal					Laborales	X
					Otras	50.270.275				Medioambientales	
Programa de realojamiento de población marginada. Valladolid	Asentamientos chabolistas (Poblado de la Esperanza y otros)	Asentamientos chabolistas	1.869 (267 familias)	4.950.649 (93-98)	FEDER		Plan de Desarrollo Gitano	Ente gestor y coordinador: Ayto. de Valladolid Colabora: Junta de Castilla y León. Equipo técnico: coordinador; abogado; aparejador; asistente social; educadora familiar; monitor gitano. Se forma una Comisión Mixta de Realojo y se activan 4 programas: Realojamiento; Acción Social; Familias; Lucha contra la Exclusión Social. Resultados: 117 realojos.	Problemas relacionados con la vivienda (chabolismo, infravivienda, hacinamiento) Actividades marginales (droga, prostitución	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local	2.369.675				Sociales	X
					Admon. auton.	2.580.974				Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
Desarrollo comunitario e intervención sociolaboral en la periferia de Salamanca	Barrios (Buenos Aires; Tejares; Chamberí; Vega; Buenaventura; Arrabal; Teso de la Feria; Zurguen; Tormes; S. José.	Barrios Periferia		1.483.898 (95-98)	FEDER		Estudio "Vivir en la periferia"	Ente promotor: Asociación de Desarrollo Comunitario Buenos Aires (ASDECOBA), formada por colectivos y entidades sociales de la zona. Colaboran: MTAS; Junta de Castilla-León; MEC; INEM. Resultados: Fortalecimiento del tejido social y participativo; Puesta en marcha de programas; Creación de estructuras sociales; Formación de empresa de economía social ALGO NUEVO S.L.	Tejido urbano degradado Grupos en exclusión social (gitanos) Actividades marginales (droga) Problemas de índole social (baja cualificación, absentismo)	Físicas	
					FSE	701.140				Económicas	X
					Admon. local	424.025				Sociales	X
					Admon. auton.	71.415				Laborales	X
					Admon. estatal					Medioambientales	
Plan Especial de Reforma Interior de la Chanca. Almería	Barrio (La Chanca)	Otros	9.798	25.598.547 (>90)	FEDER			Entes gestores: Junta de Andalucía y Ayuntamiento de Almería. Se crea una Oficina para la Rehabilitación Urbana de la Chanca. Convenio MFOM-Junta de Andalucía. Empresa Pública de Suelo (94) Participa: Asociación de Vecinos La Traila Creación de empresa de inserción social MAROMEROS, S.L.	Grupos en exclusión social (gitanos, inmigrantes) Problemas relacionados con la vivienda (infraviviendas) Ligados al desempleo	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local	5.033.776				Sociales	X
					Admon. auton.	12.338.297				Laborales	X
					Admon. estatal	7.679.552				Medioambientales	
Realojo de familias afectadas por desastres naturales. Badajoz	Barrios (Cerro de los Reyes)	Otros	3.035	44.969.323	FEDER			Ente gestor: Comunidad Autónoma de Extremadura Cesión de terrenos entre Comunidad, Diputación Provincial y Ayuntamiento. Ordenación de los nuevos barrios por parte de la Comunidad en colaboración con las Asociaciones de vecinos, ONGs, Privados, etc.	Tejido urbano degradado (carencia de infraestructuras y equipamientos) Problemas relacionados con la vivienda (chabolismo, hacinamiento)	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local					Sociales	
					Admon. auton.	22.484.661				Laborales	
					Admon. estatal	22.484.661				Medioambientales	
Esquema Integral de Lucha contra el Desempleo. Madrid	Distritos (Villaverde y Usera)	Barrios Ciudad Consolidada	236.471	3.786.599 (97-98)	Comisión Europea	62.505		Ente gestor: Fundación Tomillo (Área Social). Se crea los Servicios Integrados para el Empleo (SIPE). Resultados: Creación de un Centro de Actividades Pedagógicas con 1.500 beneficiarios anualmente; Creación de un Centro de Información Juvenil (6.500 beneficiarios anuales); Más de 600 jóvenes han recibido formación; 330 personas con empleo.	Ligados al desempleo (desempleo juvenil) Problemas de índole social (bajos niveles de formación, fracaso escolar	Físicas	
					Admon. local	1.647.821				Económicas	
					Admon. auton.	795.243				Sociales	X
					Admon. estatal	1.212.093				Laborales	X
					Otras	68.936				Medioambientales	
Área de Rehabilitación Preferente de San Cristóbal de los Ángeles. Madrid	Sector Urbano (Poblado Dirigido de San Cristóbal de los Ángeles)	Núcleo de Realojamiento	14.407	64.368.396	FEDER			Ente gestor: Ejemplo de gestión conjunta por parte del Ayuntamiento de Madrid, el IVIMA y la Gerencia de Poblados Dirigidos. Colaboran económicamente: Ministerio de Fomento; Comunidad de Madrid y Ayuntamiento. Se plantea la rehabilitación de casi 4.000 viviendas así como posibles demoliciones e intervenciones sobre las infraestructuras.	Problemas relacionados con la vivienda (mala habitabilidad) Tejido urbano degradado (mal estado de las infraestructuras, aislamiento respecto a la ciudad)	Físicas	X
					FSE					Económicas	
					Admon. local	6.330.160				Sociales	
					Admon. auton.	13.090.044				Laborales	
					Admon. estatal	16.092.099				Medioambientales	
Rehabilitación del Centro Histórico de Madrid	Distrito (Centro)	Centro histórico	126.061	314.846.201 (94-98)	Unión Europea	23.138.966		Ente gestor: Ayto. de Madrid a través de la Empresa Municipal de la Vivienda. Carácter integrador de la actuación. Urban; ARIs y Áreas de Rehabilitación Preferente en el mismo territorio. Intervención por áreas. Resultados: Aún por determinar. Se ha establecido un importante eje de colaboración institucional (Estado-Comunidad y Ayuntamiento) y social (asociaciones de vecinos; comerciantes; etc.).	Deficientes infraestructuras y un negativo medio ambiente urbano en general. Problemas sociales como desempleo, drogadicción, prostitución,...comunes a los centros históricos de otras grandes ciudades.	Físicas	X
					Admon. local	153.029.702				Económicas	X
					Admon. auton.	40.333.922				Sociales	X
					Admon. estatal	50.743.452				Laborales	
					Otras	47.600.159				Medioambientales	

“La permanencia de un barrio como desfavorecido se mantiene en muchos casos, incluso cuando se producen operaciones de realojo en viviendas de calidad, ya que la población sigue teniendo los mismos problemas sociales y económicos”

OCDE, 1995

2.6. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS VÍAS DE INTERVENCIÓN SOBRE BARRIOS DESFAVORECIDOS

A lo largo de este epígrafe haremos un análisis comparado de las políticas de intervención referidas a las diferentes temáticas abordadas. Para ello, hemos establecido cinco grandes grupos temáticos:

- 1) La mejora del medio ambiente urbano, incluyendo la adopción de medidas sobre la vivienda, las infraestructuras o las mejoras físicas del entorno;
- 2) Las medidas de lucha contra la exclusión social considerando tanto la aplicación de programas de índole social como la dotación de equipamientos o la lucha contra el desempleo, bien a través de acciones directas o bien con el fomento de programas de formación socio-laboral;
- 3) Las medidas de reactivación económica emprendidas desde las diferentes administraciones públicas;
- 4) La recuperación medioambiental, tanto de las áreas urbanas como de los espacios naturales;
- 5) Por último, otras medidas difícilmente encajables en los apartados anteriores.

Como hemos visto, las diferentes políticas de intervención sobre barrios desfavorecidos abordan temáticas bien diferentes en cada caso. El carácter integrador que presuntamente esgrimen algunas de ellas supondría el que las actuaciones deberían haber incidido sobre varias de las temáticas planteadas. Así ocurre con los principios de partida de los *Proyectos Piloto Urbanos* (apoyo a la innovación en la regeneración y planificación urbanas), con el *Programa Urban* (búsqueda de la regeneración urbana, medioambiental, social y económica de los barrios desfavorecidos), con los *Proyectos Integrales del Ministerio de Trabajo* (estrategia de actuación conjunta y coherente sobre colectivos y territorios en situación de exclusión) o con la influencia de los anteriores sobre los programas de intervención locales. Únicamente las *Áreas de Rehabilitación Integrada* asumen abiertamente el carácter sectorial de sus intervenciones sobre un aspecto determinado (la vivienda y el medio construido), aunque también hay algunas excepciones como se verá a continuación.

Tanto las medidas descritas en este capítulo como los resultados obtenidos de la aplicación de las diferentes políticas, han de ser evaluados con precaución. Los retrasos en la iniciación de los proyectos han condicionado en muchas ocasiones la alteración de los objetivos iniciales y la asignación de fondos presupuestarios a otras necesidades. En la medida de lo posible, hemos tratado de presentar en este apartado experiencias

llevadas a cabo en la actualidad, obviando determinados proyectos que aún mereciendo ser reseñadas, no se está seguro de que se encuentren en fase de ejecución. En fin, se ha tratado de presentar iniciativas ejemplares en cada uno de los apartados.

2.6.1. La mejora del medio construido como aspecto prioritario de la intervención

Un lugar común a todas las intervenciones sobre barrios desfavorecidos es la actuación en materia del medio construido. A pesar de que a priori se incida sobre aspectos sociales y económicos, que básicamente atañen a la población, en la práctica en casi todos los casos prevalece un marcado carácter físico, independientemente de la política que en cada caso predomine. Los fondos se han canalizado casi siempre a través del Programa Urban, en principio la política con un mayor marcado carácter integrador, que supera el 38% del monto total de las intervenciones llevadas a cabo en España. Esto demuestra cómo, a pesar de todo, el peso de la rehabilitación urbana a través de la mejora del espacio construido sigue siendo prioritario en nuestro país. En las restantes políticas, las acciones en materia de vivienda, infraestructuras o espacio urbano siempre están presentes con carácter general. En ocasiones, da la impresión de que las restantes medidas simplemente suponen un acompañamiento a la rehabilitación urbana.

En ocasiones, las políticas sectoriales llevadas a cabo en décadas pasadas por el Gobierno Central han agravado la situación de partida de muchos de los barrios desfavorecidos. De hecho, las promociones de vivienda de los años 50 ó 60 aparecen siempre con tintes problemáticos en cualquiera de las aproximaciones comentadas. Otro de los aspectos que se suelen criticar es la escasa oferta de vivienda pública para colectivos desfavorecidos. A diferencia de otros países la cultura de intervención pública en tal sentido no ha tenido gran peso, salvo casos puntuales y generalmente por obra de los gobiernos regionales, más interesada en la creación de un mercado inmobiliario de vivienda pública en alquiler. También se ha producido intervención pública, generalmente mediante subvenciones, en la rehabilitación de edificios o viviendas.

Sería necesario una más eficaz gestión del suelo que se encuentra en manos de las administraciones públicas. Con ello, se podrían impulsar operaciones de promoción de viviendas, una adecuada reordenación del espacio y más rehabilitación. En determinadas ocasiones, fundamentalmente en los cascos históricos, la recuperación del espacio público ha generado un espacio de calidad codiciado por el mercado inmobiliario, lo cual ha provocado una reactivación del sector con una subida acusada de los precios de la vivienda. Así se ha conseguido reactivar la zona pero la problemática de una buena parte de la población no sólo no disminuye sino que aumenta. Las diferencias económicas provocan la aparición de áreas desfavorecidas respecto al resto de la ciudad. Ejemplos de ello lo podemos encontrar en la actuación sobre los cascos históricos de Salamanca y Madrid.

En materia de vivienda, las intervenciones al amparo de la *Áreas de Rehabilitación Integrada* del Ministerio de Fomento son el máximo referente. Es de destacar la ayuda institucional para la rehabilitación de edificios y viviendas a través de subvenciones a la iniciativa privada como verdadero motor del programa, sin el cual la rehabilitación urbana de estos ámbitos no hubiera sido posible. Por otro lado, la característica principal de las ARIs es su doble funcionalidad: en primer lugar, como

complemento de otras políticas que no pueden destinar fondos a la rehabilitación de viviendas (caso de los Programas Urbanos); en segundo lugar, como política que se complementa mediante la legislación regional. Con estas medidas se busca un apoyo mayor que el que asume el organismo ministerial. Las posibilidades de actuación que la Constitución encomienda en materia de vivienda a las Comunidades apoya estos planteamientos. Para desarrollarlas se ha producido abundante normativa regional sobre la rehabilitación de viviendas y espacios urbanos y los consiguientes proyectos de intervención a su amparo. En Allariz y en Castelldefels, la rehabilitación del casco urbano está actuando como factor de rehabilitación económica y social de la localidad.

Sin embargo, la intervención sobre las viviendas no es exclusiva del Ministerio de Fomento. También constituye un objetivo para otras políticas como los Proyectos Piloto Urbanos (rehabilitación de 2.128 viviendas en Bilbao). En otras ocasiones la actuación se orienta hacia la rehabilitación de determinados edificios y lugares emblemáticos de la ciudad (PPU León), con fines diversos. En el PPU de Pobl de Lillet se rehabilita una antigua fábrica de cemento con el fin de atraer turismo a la zona, a la vez que sirve como centro de formación. En León, la rehabilitación de una manzana emblemática pretende servir de ejemplo para otros casos.

A pesar de que el Programa Urban no puede destinar fondos a la rehabilitación de vivienda, en determinadas ocasiones las autoridades locales han establecido fórmulas para compensar tal carencia. En Valladolid, por ejemplo, la actuación en los Barrios España y San Pedro Regalado ha contado con el apoyo financiero a través de un programa destinado a resolver los problemas de saneamiento del interior de las viviendas y las humedades. Como se trata de un caso marcado por la vivienda marginal en pésimas condiciones, el ayuntamiento decidió destinar fondos del citado programa para solucionarlos. En el mismo sentido, el Programa Urban de Badalona asume un proyecto de formación socio-laboral que incluía la inserción laboral de la población joven a través de la autorehabilitación de viviendas. Se consigue así un objetivo doble: formar laboralmente a la población a la vez que se rehabilitan sus viviendas.

Por su parte, en los *Proyectos Integrales del Ministerio de Trabajo* la mayor parte de las actuaciones están dirigidas al realojo de población chabolista o áreas marginales de la ciudad. Este es el caso del realojo de 15 familias en pisos del centro histórico de Toledo procedentes del asentamiento chabolista "Arroyo del Aserradero" o, el Plan de Erradicación del Chabolismo en Gijón. En otras ocasiones, se ejecutan medidas adicionales de apoyo a la gestión de las viviendas. Esto suele producirse en los núcleos de realojamiento como el área Las Parcelas-Cartuja en Granada.

En materia de infraestructuras las actuaciones también son muy variadas. El reglamento de los *Proyectos Piloto Urbanos* y del *Programa Urban* prevén la posibilidad de construcción de infraestructuras. En cambio, los Programas Integrales del MTAS no cuentan con los suficientes recursos para afrontar este tipo de intervenciones. Varias son las soluciones utilizadas para proceder a la renovación de infraestructuras a causa de su mal estado, cosa frecuente en zonas de casco histórico o en promociones de vivienda antiguas. Se da también el caso de la creación de infraestructuras destinadas a la conexión de la zona de actuación y el resto de la ciudad con importantes volúmenes de inversión. El Urban de Málaga en concreto ha destinado el 81% de su presupuesto a esta finalidad, invertido mayoritariamente en la construcción del Túnel de Gibralfaro, acción estrella del proyecto. En los distritos de La Felguera y Lada en Langreo

(Asturias) la creación de infraestructuras también ha jugado un importante papel de regeneración ambiental de un área aquejada por la presencia de numerosas ruinas industriales.

En materia de recuperación del espacio urbano las potencialidades latentes en las políticas medioambientales son más amplias. Los PPU financian proyectos destinados a la corrección de los efectos de un crecimiento desequilibrado y al fomento de una mejor planificación de las zonas periféricas de las ciudades. Cabría citar como ejemplo el caso de la mejora de accesibilidad al centro histórico de Granada. El Programa Urban, por su parte, permite la rehabilitación de edificios y espacios públicos y casi todos los proyectos hacen uso de este capítulo presupuestario. En ocasiones, la recuperación del espacio público por iniciativa de las instituciones ha sido clave para fomentar las acciones de rehabilitación privada de las viviendas (Alcudia) o para la reactivación económica de un área (Olot).

En el conjunto de las acciones sobre el medio ambiente urbano debemos destacar determinados proyectos de carácter sectorial, encaminados únicamente hacia la consecución de la rehabilitación física del área. Así ocurre en la mayor parte de las Áreas de Rehabilitación Integrada y la reforma del centro de Casteldefells o el Área de Rehabilitación Preferente de San Cristóbal de los Ángeles en Madrid son ejemplos bien representativos.

2.6.2. Medidas de lucha contra la exclusión social

En materia de lucha contra la exclusión las diferentes políticas y proyectos han planteado variadas y recurrentes fórmulas de intervención. Se incluyen en este apartado la aplicación de programas de carácter social, la dotación de equipamientos sociales y la lucha contra el desempleo mediante políticas activas u otras fórmulas. La valoración de las medidas aplicadas resulta, cuando menos, compleja. En primer lugar, por la dificultad de establecer el impacto de las mismas sobre la población⁶²; en segundo lugar, porque en muchos de los proyectos este tipo de acciones quedan pospuestas para el final. Inicialmente se actúa sobre el medio físico para posteriormente incorporar las iniciativas sociales. Ello ha dado lugar a que en muchos proyectos, especialmente los Urban, las acciones sociales estén hoy comprometidas pero pendientes de realización.

La aplicación de programas sociales es el instrumento más utilizado en todos los proyectos analizados. En bastantes ocasiones se ha detectado su presencia de forma complementaria a las actuaciones sobre el medio físico. En otras, se crean servicios especiales para grupos desfavorecidos en donde se aplican varias de las medidas simultáneamente. El *Servicio de Información y Acogida* (SIA) de atención integral de Badalona, que se ocupa de ajustar las necesidades con los servicios previstos constituye un ejemplo de ello.

La participación de entidades sociales sin ánimo de lucro y organizaciones no gubernamentales se hace más presente en este tipo de intervenciones. Incluso pueden llegar a convertirse en entes gestores (Fundación Trinitat, Barcelona); cuando intervienen sobre barrios desfavorecidos lo suelen hacer mediante convenios con las

⁶² Frente a lo que suele afirmarse, los equipamientos por si solos no crean vida social; en todo caso contribuyen a catalizarla y a reforzarla (Leal & Ríos, 1988:37).

instituciones participantes. Así, organizaciones como Cáritas o Cruz Roja intervienen en áreas urbanas donde por sí solas no disponen de capacidad financiera ni humana para hacerlo. Aún cuando inicialmente sean destinatarios de la actuación determinados grupos desfavorecidos, las Ongs acaban trabajando casi siempre con toda la población. Así ha ocurrido con el convenio entre el Ayuntamiento de Salamanca y Cáritas Diocesana con la *Fundación Cauces* para el desarrollo de un programa de prevención de la delincuencia y toxicomanías en los barrios periféricos de la ciudad. De igual forma funciona el convenio del Ayuntamiento de Barcelona con la *Fundación Trinijove* para el establecimiento de un dispositivo de inserción sociolaboral con la creación de dos empresas de inserción, o la *Fundación Cirem*, que aprueba y financia microproyectos (en total 22) para la cohesión social y el empleo en el Barrio de La Mina en San Adriá de Besós (Barcelona).

La provisión de equipamientos sociales también puede estar presente. Se suele recurrir para ello a la rehabilitación de edificios singulares o en malas condiciones de las áreas desfavorecidas. Este es el caso del PPU de Bilbao, donde se pretende generar un triángulo de atracción con la rehabilitación de tres edificios singulares destinados a diferentes usos sociales.

En ocasiones, se combinan la creación de equipamientos y centros de formación con actuaciones en materia de vivienda, como ha ocurrido en las *Áreas de Rehabilitación Integrada*. Un claro ejemplo puede encontrarse en la intervención en el casco histórico de Palma de Mallorca (43% del coste total) o la creación de un centro de día para la rehabilitación de drogodependientes en el casco histórico de Salamanca. Pero también existen casos en que para dar servicios a la población se echa mano de locales habilitados a tal efecto. La *Fundación Tomillo* en Madrid ha creado servicios integrados para el empleo en dos edificios construidos para tal fin, donde también se aloja un Centro de Actividades Pedagógicas con capacidad para 1.500 beneficiarios al año y un Centro de Información Juvenil.

La lucha contra el desempleo suele ser otro de los requisitos, junto con la vivienda, para erradicar la exclusión social de los barrios desfavorecidos. Las medidas aplicadas en los diferentes programas son muy variadas pero siempre unidas por el común denominador de erradicar el desempleo en el área objeto de actuación. Las intervenciones suelen orientarse en varias direcciones, siendo prioritaria la creación de determinados servicios formativos para la población. En tal sentido, cabe interpretar el *Servicio de Acción Tutorial* para la inserción de Badalona, mediante el cual se pretende provocar procesos de inserción socio-laboral más que intervenir solo en clave social y laboral. En otras ocasiones, se crean entidades para la instalación de los servicios adecuados. En Sevilla, gracias a la *Oficina de Promoción Económica y de Fomento del Empleo*, se han canalizado más de 450 puestos de trabajo en 56 nuevas empresas. Incluso en otros casos se llega a crear directamente empresas como fórmula para resolver el desempleo. En Salamanca y Almería se han creado empresas de economía social en los barrios seleccionados. No menos importancia tiene la implantación de programas de formación. A veces funcionan en las propias dependencias municipales (PPU Bilbao); otras se aprovechan edificios dotacionales preexistentes (en el PPU La Cantueña se aprovecha el *Centro de Educación Ambiental* creado bajo el auspicio del mismo programa) o rehabilitados para la ocasión (rehabilitación y recualificación del antiguo edificio de las lonjas como centro de formación y apoyo al empleo en Córdoba). Merecen también atención las actividades formativas dirigidas a grupos desfavorecidos

(programa de formación teórico-práctico de albañilería, jardinería, actividades deportivas y ocupación del tiempo libre en actividades lúdico-deportivas para jóvenes, Huelva MTAS) o las destinadas a favorecer la integración social de determinados grupos como gitanos o inmigrantes, por ejemplo (*Proyecto de Inserción Laboral* del Barrio de Valliniello en Avilés o el *Programa de Atención e Inserción Laboral* del Barrio Lomo Blanco en Las Palmas).

2.6.3. Objetivo: la reactivación económica del área

Las medidas de reactivación económica de las áreas desfavorecidas responden a una línea de acción que no está presente en todos los proyectos de forma explícita a pesar de que constituye uno de los principales problemas. Las políticas estatales de carácter sectorial han jugado un papel importante en este sentido. El fomento de las grandes superficies, las subidas de los impuestos y otras medidas similares pueden suponer el abandono de actividades económicas tradicionales o del pequeño comercio. Este es un proceso que ha tenido lugar tanto en las áreas centrales de las ciudades españolas como, y especialmente, en las áreas periféricas, donde, las grandes superficies tienen una mayor posibilidad de implantación. Con ello se generan barrios urbanos especializados en vivienda, donde únicamente se vive, pero donde no se puede comprar, donde además existen importantes carencias sociales y donde los problemas ambientales pueden ser acuciantes.

Tanto los Proyectos Pilotos como los Programas Urban establecen líneas de acción orientadas al fomento de la inversión empresarial y la adopción de otras medidas específicas de dinamización económica con un marcado interés comunitario. En este sentido, la actuación sobre el Parque Industrial en La Cantueña en Madrid representa el máximo exponente de rehabilitación de un área de actividad degradada a través de la regeneración ambiental y reactivación empresarial. En otros proyectos se pretende la regeneración económica de espacios concretos, bien mediante el fomento de actividades tradicionales ligadas al turismo en el PPU de Granada, bien mediante la conservación del carácter comercial de una zona histórica frente a las más recientes; el Urban de Tenerife es un ejemplo de ello.

Otras medidas están relacionadas con la creación de líneas de apoyo o servicios para dinamizar las actividades económicas; ejemplos de ello serían la creación de empresas de asesoramiento en Otxarkoaga o de un centro de empresas en Barakaldo. En otros proyectos se persigue la regeneración económica a través de la recuperación y rehabilitación de edificios emblemáticos de carácter comercial (Mercado de San Miguel en el Urban Madrid) o la aplicación de determinadas medidas de mejora de la urbanización (amueblamiento, adecuación ambiental e iluminación viaria) como instrumentos de apoyo a las actividades ya instaladas o a la atracción de otras nuevas (Salamanca).

2.6.4. Recuperación medioambiental de áreas degradadas. El caso de las áreas industriales en declive

La problemática ambiental no cuenta con demasiadas formas de intervención en los proyectos analizados. Por un lado, existen otras iniciativas comunitarias especializadas en resolver esta problemática como son los Programas Life, Leda o

Terra. Por otro, tampoco es muy acuciante su gravedad en las ciudades españolas. Sí lo es en cambio en núcleos de realojamiento y antiguas promociones unitarias, así como en casos como el Barrio de las Marismas de Odiel en Huelva o La Mina en San Adriá de Besós, asociadas a la anterior presencia en la zona de empresas altamente contaminantes. Por supuesto, es en las áreas industriales en declive, como Langreo o Avilés, donde la presencia de problemas ambientales es más acentuada.

Evidentemente, el programa de Áreas de Rehabilitación no contiene medidas encaminadas a solucionar este tipo de problemas. En los Proyectos Integrales del MTAS únicamente es de destacar el acondicionamiento medioambiental de la zona urbana y los espacios naturales en Almadén (Ciudad Real), que en buena medida ejemplifica una situación de declive industrial.

Tanto los Proyectos Pilotos como el Programa Urban pueden plantear medidas encaminadas a dar una solución viable al acondicionamiento de espacios verdes en las zonas edificadas. Constituyen ejemplos válidos la transformación para uso recreativo de zonas degradadas del PPU Otxarkoaga, la regeneración de la margen derecha del río Tormes en Salamanca, o la transformación de los márgenes del río Esgueva en Valladolid. También se suelen financiar medidas para el tratamiento integrado de los residuos (recogida neumática de basuras en el Urban de León o la creación de un centro de reciclaje en el PPU Otxarkoaga). En ocasiones, las dotaciones medioambientales tienen un componente formativo como en el Centro de Educación Ambiental en La Cantueña (Madrid). Otras posibles aplicaciones las encontramos en la recuperación de espacios naturales, caso del acondicionamiento de la Ría de Bilbao o la creación del Parque de Cataluña en Sabadell.

2.6.5. Otras intervenciones

Hemos querido reflejar en este apartado medidas públicas con un marcado carácter innovador o que difícilmente son encajables en los apartados anteriores. Las soluciones adoptadas en muchas ocasiones responden a planteamientos imaginativos que buscan con ello alcanzar unos resultados más vistosos. En tal sentido podemos hablar de la actuación del Urban de La Coruña y la recuperación del litoral a través de la implantación de equipamientos culturales y científicos.

En otras ocasiones se busca el fomento de determinadas actividades útiles para su propia ciudad, como serían las actividades turísticas. A este planteamiento responden las iniciativas del Urban de Córdoba o del Programa Integral de Girona. En Cartagena se financia la creación de una oficina turística en el casco histórico. Por último, en algunos proyectos se propone la aplicación de programas de mejora de la seguridad ciudadana, lo que va unido a las intervenciones sobre cascos históricos o sobre barriadas donde la presencia de actividades marginales como la droga o la prostitución es muy marcada. La complementariedad de las medidas físicas y sociales relativas a la seguridad pública se puede encontrar en el barrio marginal de La Chanca en Almería, en el Poblado de la Esperanza en Valladolid o en el Urban Plaza Alta de Badajoz.

2.6.6. Propuesta clasificatoria de los barrios desfavorecidos con base espacial urbana

La caracterización en ámbitos territoriales de los 98 proyectos o intervenciones aquí presentados⁶³ procede de una clasificación basada en la ubicación física del barrio en la ciudad, no en las formas de crecimiento, y en función de las características del área⁶⁴. En concreto, se han establecido ocho ámbitos territoriales que son: cascos históricos; barrio/s de ciudad consolidada; barrio/s de periferia; barrio/s de ciudad pequeña-mediana; áreas industriales en declive; núcleo de realojamiento; asentamiento chabolista y otros ámbitos. La distribución entre ellos de los proyectos analizados se muestra en la Figura 2.30.

Hay características y problemáticas en dichos espacios que son comunes a las políticas de intervención; lo que ha variado, por tanto, ha sido la forma de afrontar esos problemas por parte de cada una de las intervenciones analizadas. Las principales características de los ámbitos territoriales, presentadas de forma esquemática, son las siguientes:

Cascos Históricos

Datos: 44% de los proyectos analizados

Características: Paulatino deterioro por razón de la edad, a políticas sectoriales poco acertadas, a la dejadez política, a la incapacidad técnica de acometer acciones por parte de los ayuntamientos, a la falta de presupuestos o debido a otras razones.

En esta categoría hemos incluido todos los cascos históricos sin distinción alguna en función del tamaño de la ciudad donde se presenten.

Problemas urbanísticos: edificación antigua; carencias estructurales en las viviendas; hacinamiento; abandono de las mismas; procesos de ocupación; infraestructuras obsoletas y entorno negativo.

Problemas sociales y económicos: desempleo, envejecimiento de la población, falta de recursos económicos, pérdida de actividades económicas y existencia de grupos en exclusión (inmigrantes, ancianos, subsidiarios, etc.).

Presencia de actividades marginales como droga, prostitución, mendicidad y delincuencia.

Barrios de Ciudad Consolidada

Datos: 21% de los proyectos analizados

Características: Áreas centrales, no de casco histórico, perfectamente integradas en el continuo urbano. Engloban lo que se conoce como ensanches y pueden o no estar formadas por promociones de vivienda tanto públicas como privadas, pero siempre en el continuo de la ciudad.

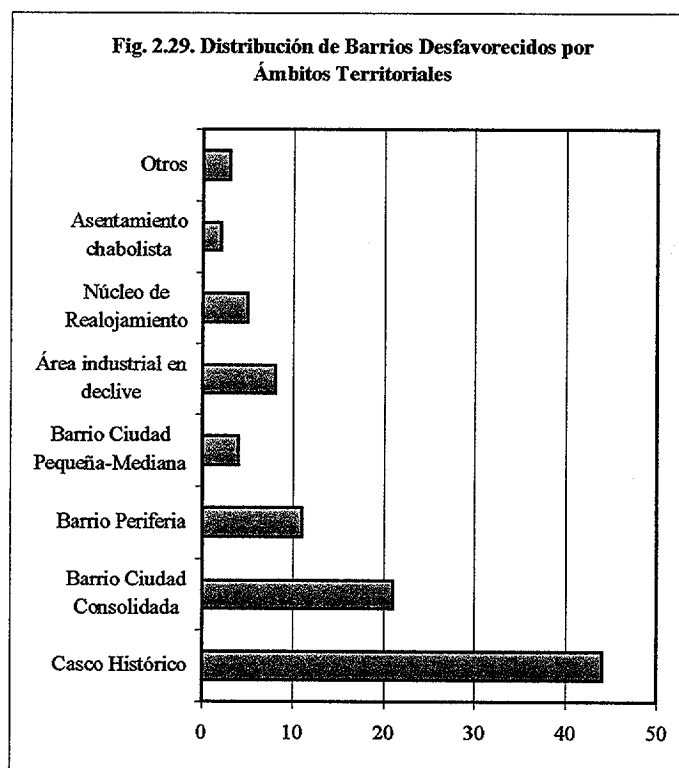
Problemas urbanísticos: tejido urbano degradado; carencia de infraestructuras y/o equipamientos; problemas relacionados con la vivienda como mala habitabilidad o presencia de infraviviendas.

⁶³ En el Anexo se recoge un listado con los barrios analizados en esta investigación clasificados por comunidades autónomas.

⁶⁴ En cierto modo, la clasificación presentada en esta investigación está basada en otras aproximaciones realizadas con anterioridad, en especial de la publicación del Ministerio de Fomento (2000) sobre la desigualdad urbana en España.

Problemas sociales y económicos: ligados al desempleo (baja cualificación laboral y profesional); grupos en exclusión y marginación social (inmigrantes, jóvenes y ancianos); bajos niveles de formación y fracaso escolar.

A veces, presencia de actividades marginales.



Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes fuentes consultadas

Barrios periféricos

Datos: 11% de los proyectos analizados

Características: Suelen ser unidades urbanas bien definidas como barrios situados en la periferia de la ciudad. Pueden estar constituidos por promociones públicas de vivienda barata aunque no es requisito imprescindible.

Problemas urbanísticos marcados por la falta de conexión con el resto de la ciudad y con el deterioro medioambiental del área.

Problemas sociales y económicos: presencia de grupos en exclusión y marginación social (minorías étnicas, menores, familias monoparentales); fracaso escolar; bajo nivel educativo; analfabetismo; desestructuración familiar; ligados al desempleo.

Barrios caracterizados por la mayor presencia de problemas de índole social frente a los urbanísticos.

Barrios de Ciudad Pequeña-Mediana

Datos: 4% de los proyectos analizados

Características: Unidades urbanas, no de casco histórico, situadas en ciudades de tamaño pequeño o mediano. Suelen corresponderse con localidades con cierto peso en su provincia, como Motril (Granada), Lorca (Murcia), Mérida (Badajoz) o Punta Umbría (Huelva).

Problemas urbanísticos relacionados con la carencia de infraestructuras y dotaciones y con el mal estado de las viviendas.

Problemas sociales y económicos relacionados con el desempleo y con la presencia de actividades marginales.

La problemática está condicionada por el propio municipio y su importancia comarcal.

Áreas industriales en declive

Datos: 8% de los proyectos analizados

Características: Situadas en ciudades que sufren un paulatino proceso de decaimiento industrial, independientemente de su localización en la ciudad.

Problemas urbanísticos: tejido urbano degradado por la carencia de infraestructuras o por la presencia de actividades industriales desaparecidas u obsoletas.

Problemas sociales y económicos: ligados al desempleo y a la falta de actividad económica.

Problemas medioambientales ligados a la presencia en estas áreas de actividades industriales altamente contaminantes o de instalaciones obsoletas o en ruinas.

La situación en estas áreas es especialmente vulnerable y cualquier elemento negativo que aparece, por pequeño que este sea, puede provocar la aparición de numerosos problemas como la presencia de actividades marginales.

Núcleo de Realojamiento

Datos: 5% de los proyectos analizados

Características: Promociones de vivienda pública situadas generalmente en el extrarradio de la ciudad y que se configuran como unidades urbanas perfectamente definidas. Corresponden a las denominaciones de barriadas, poblados de absorción, unidades vecinales, etc. tan comunes en nuestro país.

Problemas urbanísticos: tejido urbano degradado con un mal estado general de las infraestructuras y un posible aislamiento respecto al resto de la ciudad por falta de elementos de conexión; relacionados con la vivienda en cuanto a su mala habitabilidad y en cuanto a la deficientes gestión de las mismas.

Problemas sociales como la presencia de grupos en exclusión, fundamentalmente gitanos.

Áreas de realojamiento de población, por ello los problemas son fundamentalmente físicos (vivienda) y de exclusión (gitanos).

Asentamientos chabolistas

Datos: 2% de los proyectos analizados

Características: Asentamientos de infravivienda de autoconstrucción situados en áreas periféricas de las ciudades.

Las deficientes urbanísticas son máximas en poblados chabolistas o de infravivienda. La problemática social es muy elevada tanto en aspectos sociales como económicos de los residentes.

Las actuaciones llevadas a cabo pretenden el realojamiento de la población chabolista junto con el acompañamiento de medidas de carácter social y económico.

Otros ámbitos

Datos 3% de los proyectos analizados

Características: Unidades de difícil delimitación como el Valle de Guiniguada (Las Palmas), La Chanca en Almería y el Cerro de los Reyes en Badajoz.

Problemas urbanísticos: presión urbanística sobre un espacio natural que pretende la conexión con el resto de la ciudad (Guiniguada); infravivienda (La Chanca) y tejido urbano degradado; ocupación de terrenos con alta peligrosidad en caso de desastres naturales (Badajoz).

La situación ha ido agravándose en los últimos tiempos con la llegada de inmigrantes. No tiene nada que ver con la autoconstrucción habilidosa de hace 40 años.

En resumen, se trata de situaciones heterogéneas que, al fin y al cabo aspiran a un objetivo común: la regeneración de las áreas y barrios desfavorecidos. La presencia en ellas de una multiplicidad de problemas no viene sino a corroborar lo urgente de la actuación y la variedad de agentes que han de intervenir. La aplicación de uno u otro programa o de varios a la vez sobre un determinado territorio estará supeditado a la resolución de dicha problemática. Como hemos visto, cada ámbito territorial tiene unas peculiares características de problematicidad, lo que justifica que se convierta en un objetivo para cada tipo de política. El carácter integrador que algunas de ellas poseen permite su aplicación en ámbitos territoriales diferentes, aunque el predominio existente de las actuaciones en los cascos históricos sobre las demás pone en tela de juicio el pretendido proceso regenerador en buena parte de los barrios desfavorecidos españoles.

Sería muy deseable la difusión de futuras intervenciones hacia ámbitos urbanos diferentes de los centrales ya que, aunque los problemas no sean tan vistosos, representan un grave problema social y económico tanto para los residentes como para la propia ciudad. Habría que acabar con la política intervencionista meramente “de fachada”, que tanto se prodiga en nuestro país, y atacar los problemas sociales mediante medidas dirigidas hacia la población que en ellos reside. Hablaríamos entonces de una verdadera lucha contra la exclusión social y el desfavorecimiento urbano.

“Se detecta en nuestro país una relativa escasez de instrumentos concebidos para afrontar los problemas de las áreas urbanas vulnerables”

Ministerio de Fomento, 2000

2.7. INTERVENCIONES REGENERADORAS EN BARRIOS DESFAVORECIDOS DESDE LA PERSPECTIVA ESPACIAL. ESTUDIOS DE CASO

2.7.1. La intervención en áreas centrales. El Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza

El Plan Integral del Centro Histórico de Zaragoza constituye uno de los ejemplos más representativos de intervención integral sobre un barrio desfavorecido. Se trata de un proyecto que se lleva a cabo sobre el Centro Histórico de la ciudad, denominado Casco Romano, el cual concentra toda la representación simbólica de la ciudad, los servicios administrativos, financieros, comerciales, lúdicos, culturales y religiosos. El verdadero corazón de la ciudad, en suma, en el que residen 38.399 habitantes repartidos en 177 hectáreas.

La problemática del área está marcada por un paulatino proceso de deterioro socio urbanístico acaecido a raíz del crecimiento espacial de la propia ciudad con el consiguiente abandono de su espacio central. Sufre problemas de toda índole, relacionados con la población (envejecimiento, bajo nivel educativo, desempleo, población excluida y marginada), con el medio construido (abandono y deterioro de la edificación, infraviviendas, déficit de dotaciones primarias) e incluso se advierte la presencia de actividades marginales como la drogadicción y la delincuencia.

Con este panorama se aprueba el 22 marzo de 1997 el Plan Integral del Centro Histórico, donde se recogen las actuaciones a realizar en el casco histórico durante el periodo 1997-2004. Pretende establecer los criterios de planeamiento para la rehabilitación del centro histórico y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes creando las condiciones sociales y urbanísticas adecuadas para atraer la iniciativa privada. Para ello define actuaciones de carácter integral en 7 zonas diferenciadas por la heterogeneidad socio urbanística y por la complejidad de las problemáticas físicas y sociales establecidas.

La financiación del programa se apoya sobre la colaboración de diferentes instituciones públicas a través de los mecanismos propios de cada una. Así, el Ministerio de Fomento colabora mediante la declaración de un Área de Rehabilitación Preferente sobre tres ámbitos pertenecientes al Barrio de San Pablo, de Pignatelli y San Agustín. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales colabora mediante la financiación

de un Proyecto Integral durante el periodo 1994-1998, centrado sobre todo en la rehabilitación urbanística (edificios y fachadas) y en la generación de empleo local. La Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza, S.L. interviene en la faceta meramente urbanística sobre la base de un compromiso según el cual el 50% de las viviendas previstas por dicho organismo deben ser construidas en el centro de la ciudad. Por último, la Iniciativa Urban supone el verdadero impulso al programa asumiendo la rehabilitación integral del Barrio Magdalena-Tenerías como instrumento de apoyo al conjunto del área.

El coste total del proyecto durante el periodo 1997-2004 asciende a 124.763.501 €, de los cuales, el Ayuntamiento aporta casi la mitad (54 millones); Urban aporta 20 millones y el resto de instituciones algo más de 50. Las cifras manejadas dan una idea de la importancia que este proyecto tiene para la ciudad de Zaragoza en general y sobre el centro histórico en particular.

Por último, los resultados de los que a día de hoy tenemos conocimiento, se han producido en diferentes apartados. En el ámbito social las intervenciones han dado como resultado la creación de la Coordinadora de Desarrollo Comunitario que agrupa a 34 asociaciones y de un Consejo Sectorial como órgano de participación social y de seguimiento del Plan, compuesto por grupos políticos municipales, instituciones supramunicipales, organizaciones empresariales, sindicales, vecinales y ongs; entre las realizaciones destacan dos centros de información y prevención del Sida y atención a prostitutas (1.500 beneficiarios) y la apertura del Centro “Casa de la Cultura” en un edificio rehabilitado (Convento de San Agustín). Los resultados en la faceta laboral han sido los siguientes: creación de 50 empleos para población excluida del área y puesta en funcionamiento de ocho centros de formación ocupacional y de una Escuela-Taller (55 alumnos). En términos urbanísticos los resultados alcanzados han sido la construcción de 494 viviendas de promoción pública para alquiler, la puesta en marcha de 290 ayudas económicas para la rehabilitación de vivienda privada por valor de más de dos millones de euros, la renovación del 40% de las redes de abastecimiento y vertido de aguas residuales y la aprobación de ordenanzas de fomento a la rehabilitación de vivienda privada, que proveen hasta el 60% de la inversión aportado por las instituciones locales.

Aun así, las inversiones previstas hasta la finalización del proyecto en cuestión (2004) se van a concretar en multitud de aspectos: suelo, edificación y vivienda, conservación del patrimonio histórico-artístico, educación, cultura, deportes, formación y empleo, salud, servicios sociales, fomento de actividades económicas, equipamientos, espacios libres y turismo. La fuerte inversión prevista, la colaboración interinstitucional junto con la participación social constituyen los fundamentos sobre los que se van a apoyar los resultados deseados. Bajo nuestro punto de vista, esta intervención es la que posee un mayor carácter integral de cuantas se han analizado. A la vista está el buen camino de los resultados obtenidos hasta el momento y lo mucho que todavía queda por recorrer.

2.7.2. El Área de Rehabilitación Preferente de Puente de Vallecas (Madrid)

El Área de Rehabilitación Preferente se ubica en el núcleo central del Distrito Puente de Vallecas. El barrio ha sufrido un paulatino proceso de transformación las últimas décadas a través de diferentes etapas hasta la configuración actual como barrio de ciudad plenamente consolidada, a partir de unos antecedentes suburbanos.

El recinto en que se centra la intervención supera las 12 hectáreas y alberga algo más de 5.000 habitantes y 1.385 viviendas, de las cuales casi la mitad pueden ser objeto de actuación. La problemática de la zona está ligada a la antigüedad de las viviendas y a la falta de conservación de las mismas; otras características son su tamaño reducido y el hacinamiento de la población que allí reside. También se han detectado problemas sociales asociados a los bajos ingresos de la población. La zona de intervención se encuentra enclavada en uno de los barrios más humildes del municipio de Madrid, que siempre ha poseído un marcado carácter de barrio obrero.

Todo lo cual justificó la declaración como *Área de Rehabilitación Preferente* el 11 de junio de 1996 (BOCM 16/8/96 nº 195). Para aplicarla se formó un *Convenio de Financiación de Actuaciones de Rehabilitación Integrada* entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Fomento, correspondiendo a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes la gestión a través de la Oficina Comarcal de Rehabilitación (OCRE). Este convenio explicita por qué la zona es al mismo tiempo Área de Rehabilitación Integrada del Ministerio de Fomento y Área de Rehabilitación Preferente por la Comunidad de Madrid.

El objetivo fundamental de este tipo de intervenciones es el fomento de actuaciones integradas de rehabilitación mediante ayudas especiales en forma de subvención a fondo perdido en determinadas áreas declaradas como Áreas de Rehabilitación Preferente⁶⁵ por la Comunidad de Madrid o a instancia de las Corporaciones Locales. Las medidas financiables son la promoción de la rehabilitación de edificios y viviendas y el apoyo y asesoramiento técnico por parte de la Oficina Comarcal de Rehabilitación.

El perímetro inicial de actuación se ha visto ampliado al amparo del Decreto 227/1998 de 30 de diciembre en el BOCM 5/6/00 nº 132 pp.19-20 a causa del elevado número de demandas de actuación recibidas de las zonas cercanas al ámbito inicial, que muestran similares patologías y tipologías edificatorias.

La financiación de la actividad procede de diferentes instituciones públicas implicadas y de la aportación de los particulares. El coste total asciende a 8.813.843 €. El Ministerio de Fomento financia subvenciones a fondo perdido de hasta un 40% del presupuesto de la actuación; por su parte, la Comunidad de Madrid aporta subvenciones a fondo perdido de hasta un 20% del coste total; y el Ayuntamiento el restante 40%. En todos los casos las acciones se centran en materia de urbanización e infraestructuras y en la rehabilitación privada de edificios.

Los resultados definitivos de este programa, que van a ser analizados monográficamente en otro lugar de la investigación, se han concretado mayoritariamente en la sustitución de infraestructuras, la pavimentación urbana y la adecuación privada de edificios y viviendas. Estamos ante un programa con un marcado carácter sectorial sobre un área consolidada de la ciudad que presenta una problemática focalizada en la escasa calidad de la vivienda. La intervención, pues, se basa en la regeneración del espacio construido y en la rehabilitación privada de edificios y viviendas como instrumento generador de cohesión social y desarrollo.

⁶⁵ Más información sobre las Áreas de Rehabilitación Preferente de Madrid en: Empresa Municipal de la Vivienda (1999).

2.7.3. Actuación en un barrio periférico. El Barrio Ferroviario de León

El Barrio Ferroviario de León constituye un ejemplo de intervención sobre un barrio periférico urbano. Éste se sitúa en el extremo oeste de la ciudad y sufre la desconexión con el resto de la ciudad por culpa de diferentes barreras geográficas (río Bernesga) y urbanísticas (vía de circunvalación y vías de ferrocarril). Se trata de un área obsoleta funcionalmente donde aparece una acusada confusión de usos y tipologías existentes.

En el área de actuación residen actualmente 15.305 habitantes (10% de la población de la ciudad de León) con problemas sociales como el elevado índice de desempleo, el bajo nivel cultural, la baja cualificación laboral o la falta de instalaciones sociales y dotaciones en general. Adolece de un tejido urbano muy deteriorado, unas malas condiciones de vivienda, a menudo con la presencia de infraviviendas, y una falta de conexión general con el resto de la ciudad. A ello, tenemos que sumar la presencia de actividades marginales (droga asociada a la presencia de minorías étnicas). Se trata de un área industrial en paulatino abandono con una situación ambiental muy deteriorada (presencia de vertederos y chatarrerías y grandes instalaciones en desuso) evidenciando además, una progresiva caída de la actividad económica (elevado índice de actividad en economía sumergida).

El Programa Urban en León tiene como marco de referencia el Plan General de Ordenación Urbana. Por tanto, se pone en marcha en un ámbito ya definido con anterioridad como problemático. Se plantean diferentes objetivos, entre ellos evitar la degradación del entorno; promocionar el empleo y la recuperación de la actividad económica; promover el asentamiento de actividades residenciales, evitando la contaminación, y, por último, la recuperación de antiguas instalaciones abandonadas como centros dotacionales.

El coste total de la operación supera los 10 millones de euros aportados por el FEDER, el FSE y la Administración Local. No obstante, en la intervención colaboran otros organismos tales como la Junta de Castilla y León, la Universidad de León, la Cámara Oficial de Comercio, la Fundación Universidad-Empresa, la Federación Leonesa de Empresarios, Caja España y Cruz Roja Española. Con ello se consigue la integración en el proceso rehabilitador de un buen número de instituciones, tanto públicas como privadas. Las particulares condiciones del área imposibilitan la acción ciudadana debido a la inexistencia de tejido social.

La inversión programada se va a concretar en las siguientes medidas: la mejora del medio ambiente urbano absorberá el 44% de las inversiones, destinado a acciones como la mejora de conexiones a través de un puente sobre el río y una pasarela peatonal sobre el ferrocarril, la mejora de las condiciones urbanas (pavimentación, acerado, etc.) y la creación de espacios verdes. Por su parte, las medidas de apoyo al tejido económico, con el 8% de la inversión, irán dirigidas a la instalación de un centro multifuncional como polo de atracción y a la puesta en marcha de un programa de asistencia para la adaptación de la pequeña industria y del comercio local a las demandas del barrio. Las mejoras sociales (30% de la inversión) se centrarán en la creación de un centro cívico multiuso y en la puesta en marcha de programas sociales para colectivos desfavorecidos (mujeres, infancia, tercera edad y minorías étnicas). Por último, las acciones en materia de formación, con el 18% de la inversión, supondrán la

puesta en marcha de programas de acceso al empleo por cuenta ajena y proyectos de autoempleo.

Cabe decir que el programa Urban León convivirá en su aplicación con otras iniciativas sobre el mismo territorio como el Centro de Desarrollo de los Oficios Artesanales, el Proyecto de Recuperación de la ribera del río Bernesga, la Escuela-Taller de Restauración de León, el Proyecto de Nuevos Yacimientos de Empleo o el Proyecto Empleo-Youthstar.

La dificultad en la obtención de los datos del desarrollo del Programa Urban León nos ha impedido elaborar una auténtica valoración sobre los resultados obtenidos dentro del mismo. A priori, parece una actuación realizable, muy homogénea en sus planteamientos y con una visión globalizadora sobre un área periférica acuciada por una problemática diversa.

2.7.4. Albacete. Plan Integral “Corrigiendo Desigualdades”

El Plan Integral “Corrigiendo Desigualdades” supone un ejemplo de intervención en una ciudad de tamaño medio. La actuación se lleva a cabo en cinco barrios urbanos (La Estrella, La Milagrosa, Hermanos Falcó, Hospital y Carretas) con problemáticas similares. Todos ellos forman parte del continuo urbano, pero con tipologías urbanas diferenciadas como núcleos de realojamiento, áreas periféricas sin conexión y la presencia de asentamientos chabolistas. En estos barrios reside un total de 20.033 habitantes (14,6% del total de la ciudad), ocupando la zona Urban una extensión de 134,23 hectáreas.

En los barrios objeto de actuación existe una problemática diversa, mayoritariamente de índole social como analfabetismo, rentas bajas, absentismo escolar, desempleo, baja cualificación laboral, familias monoparentales, así como problemas derivados de la presencia de minorías étnicas, fundamentalmente gitanos. En algunos barrios también se observa la presencia de actividades marginales relacionados con la droga y con la delincuencia. En el plano físico destacan los problemas relacionados con la vivienda. La presencia de infraviviendas y hacinamiento han sido detectadas en los barrios de actuación, junto a unas infraestructuras obsoletas y en mal estado. El área sufre una problemática social más que urbanística por lo que la orientación del programa está directamente relacionada con tal circunstancia.

El Ayuntamiento de Albacete, con la colaboración de diversos colectivos, aprueba el 30 de octubre de 1996 pedir su inclusión en el Programa Urban. A la vista de la grave realidad social de la zona, se plantean los siguientes objetivos: corregir las deficiencias del entorno a través de actuaciones medioambientales (referidas al medio físico urbano y no al natural); corregir las carencias individuales y grupales; plantear medidas de igualdades de oportunidades y corregir la dependencia institucional.

Para ello, se presupuestaron 10 millones de euros a repartir entre el FEDER, el FSE y la Administración Local a través de diferentes Concejalías. La inversión hasta la fecha ronda el 60% de lo previsto. Se han puesto grandes esperanzas en la colaboración con otras instituciones; con la Administración Autonómica a través de un convenio de colaboración con la fundación FUDECU (Fundación para el desarrollo de la cuchillería en Albacete). Asimismo, también se firman un total de 18 convenios con organismos

variados (Ongs, asociaciones vecinales, Colegio de arquitectos, sindicatos, etc.) para otras tantas materias.

Los resultados hasta el momento resultan alentadores (2001) y se han alcanzado en temas muy dispares. En la mejora del medio ambiente urbano (33% del presupuesto total) se han realizado diferentes operaciones de mejora de infraestructuras y alumbrado público, saneamiento y mejora de los espacios urbanos, mejora de accesos a la zona y control de tráfico. Las medidas de apoyo al tejido económico (4%) han consistido en la reactivación del Mercado Municipal de Abastos mediante su remodelación arquitectónica, la instalación de un Centro Generador de Empresas (asesoramiento y apoyo al emprendedor) y la creación de una central de compras que agrupa a los comerciantes ambulantes de la zona Urban. En materia social (58% de la inversión) destaca la construcción y mejora de dotaciones (Polideportivo, Centro de acogida temporal y biblioteca), la puesta en marcha de diferentes programas dirigidos especialmente a grupos desfavorecidos (jóvenes, presidiarios y toxicómanos), de una red ciudadana y de una revista (Iniciativa Urban), así como diferentes medidas de fomento de empleo y programas de apoyo a la formación empresarial (convenios con sindicatos, escuela de cuchillería, talleres ocupacionales, cursos de formación en albañilería, mecánica, informática, costura y creación de una escuela de mediadores sociales).

Las actuaciones del Urban son apoyadas, además, por la red de servicios sociales municipales y por el Instituto Municipal de la Vivienda, así como por la presencia en la zona de otros programas comunitarios como *Horizon*, *Sócrates*, *Now* y *Exit*. El programa, pues, constituye un ejemplo de intervención con un marcado carácter social sobre una ciudad mediana y sobre unos barrios con problemáticas diversas buscando actuar integralmente mediante una gama de medidas propuestas.

2.7.5. Estrategias complementarias en un área industrial en declive. Avilés-Corvera, Las Ciudades del Acero

La actuación pública en los municipios de Avilés y Corvera se realiza sobre barriadas surgidas con la industrialización de los años 50 y situadas en el límite de los dos municipios. En Avilés, la actuación se centra en los barrios de Villalegre, La Luz, La Texera-Versalles, El Pozón, Llaranes y Bustiello, en Corvera sobre los barrios de Las Vegas, Trasona y Los Campos. Por otro lado, también se interviene en el barrio de Valliniello de Avilés. Los habitantes de la zona ascienden a 50.470, lo que supone el 50% del total de población de ambos municipios.

Al igual que ocurre con otros barrios desfavorecidos, la problemática del área es variada. Su propio origen espontáneo explica la ausencia de equipamientos sociales, culturales y deportivos, así como importantes deficiencias en infraestructuras urbanísticas que han llegado hasta nuestros días. El común denominador de todos ellos radica en su vinculación a los procesos de desindustrialización y reconversión industrial que afectaron a la zona, lo que explica su elevada tasa de desempleo, su falta de cualificación profesional o los problemas de integración social. Del mismo modo, el carácter industrial del área explica la existencia de unos importantes niveles de contaminación ambiental. Igualmente, su carácter de área periférica crea unas condiciones adecuadas para la aparición de determinados asentamientos chabolistas habitados fundamentalmente por población de etnia gitana.

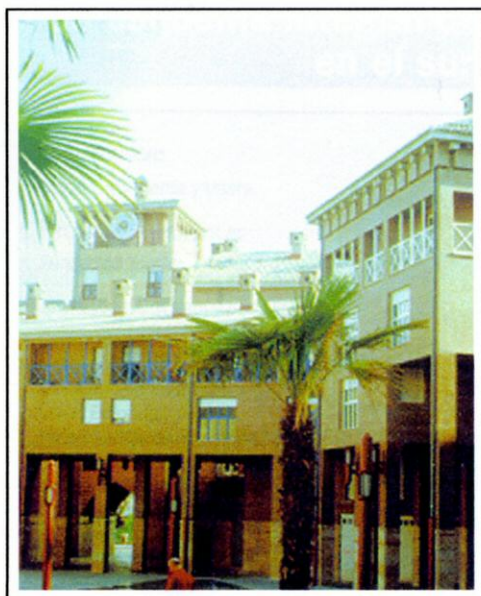
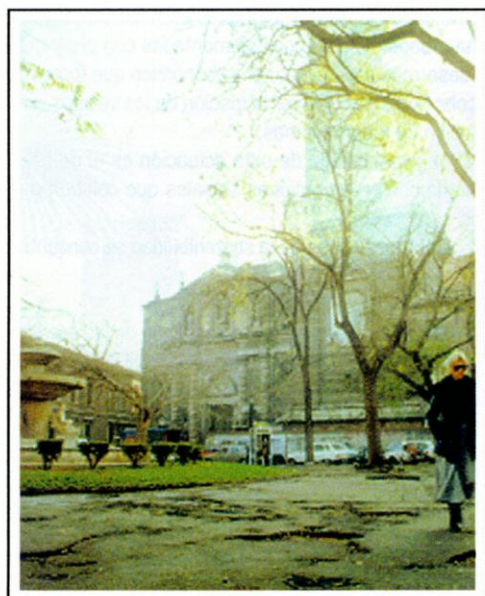


Figura 2.30. Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza. Intervenciones en el medio construido. Estado original de la Plaza La Seo y viviendas municipales destinadas a familias con rentas bajas
Fuente: Ministerio de Fomento, 1999

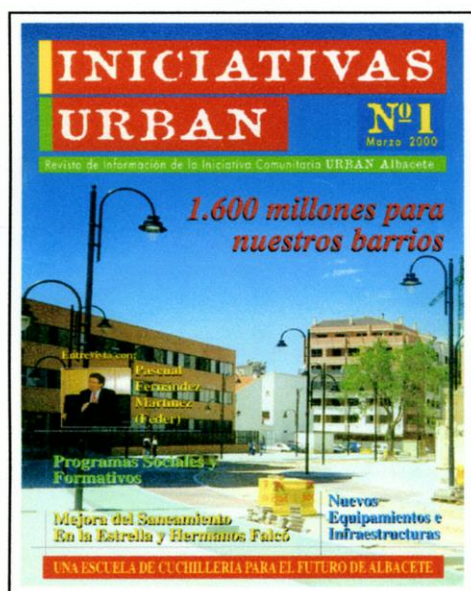


Figura 2.31. Urban Albacete "Plan Integral Corrigiendo Desigualdades". Revista Urban, nº 1, marzo 2000

Figura 2.32. Remodelación del Barrio "Viviendas del Gobernador" (Barcelona). Plano de localización

Fuente: Ministerio de Fomento, 1999



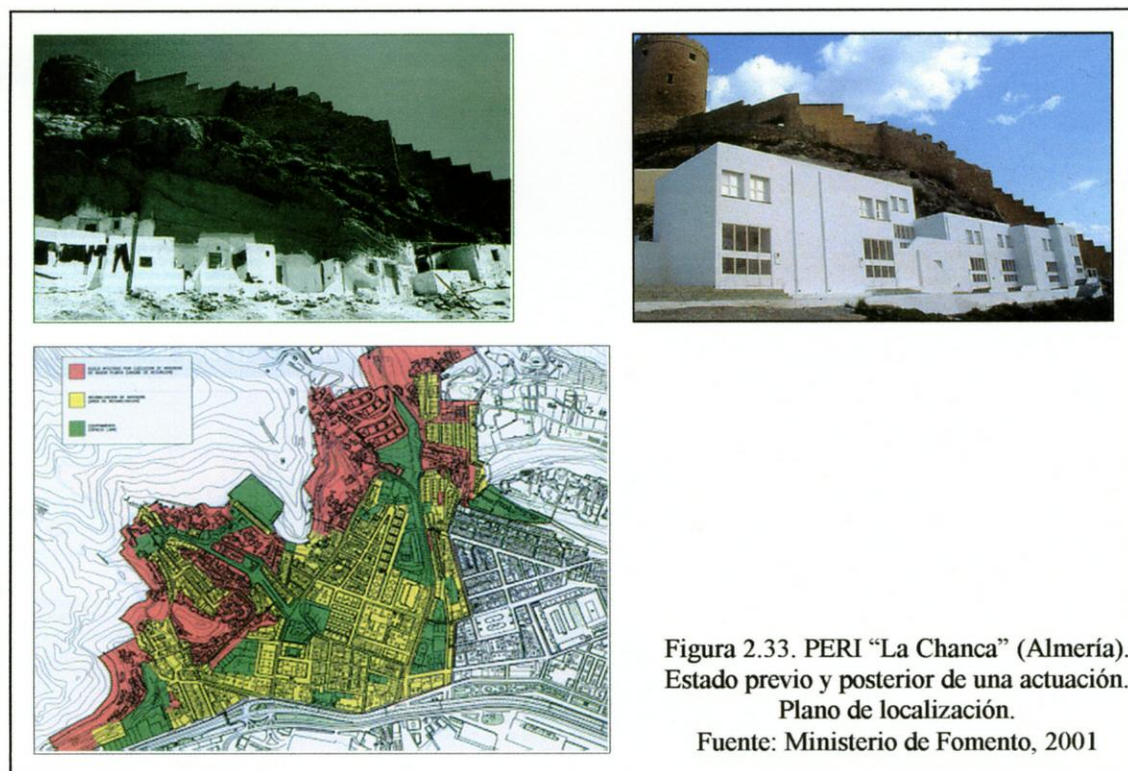


Figura 2.34. Avilés-Corvera. Las ciudades del acero. Edificio del Centro de Empleo Europa. Fue inaugurado el 25 de marzo de 2003 con una inversión de 1.343.000 € y una superficie de 2.400 m².

Fuente: www.ayto-aviles.es

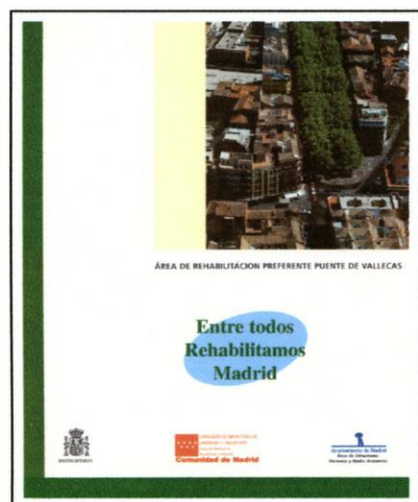
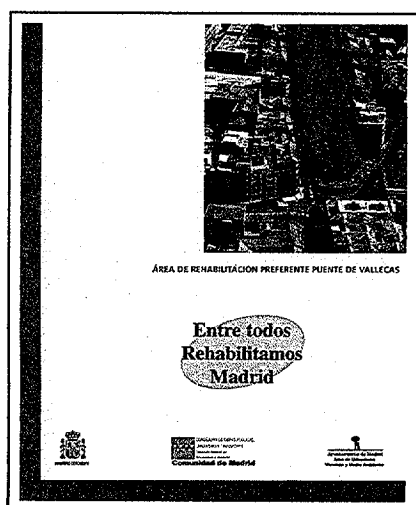
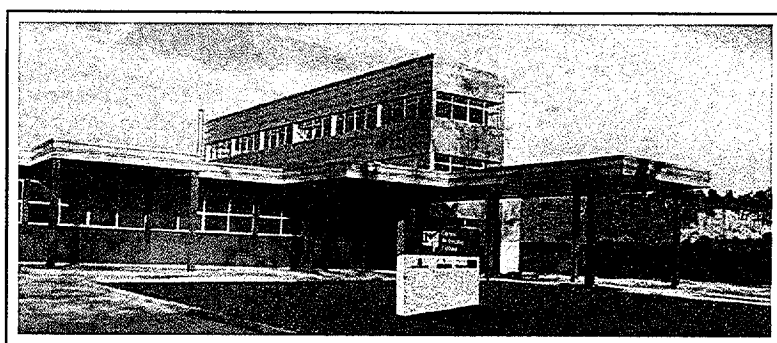
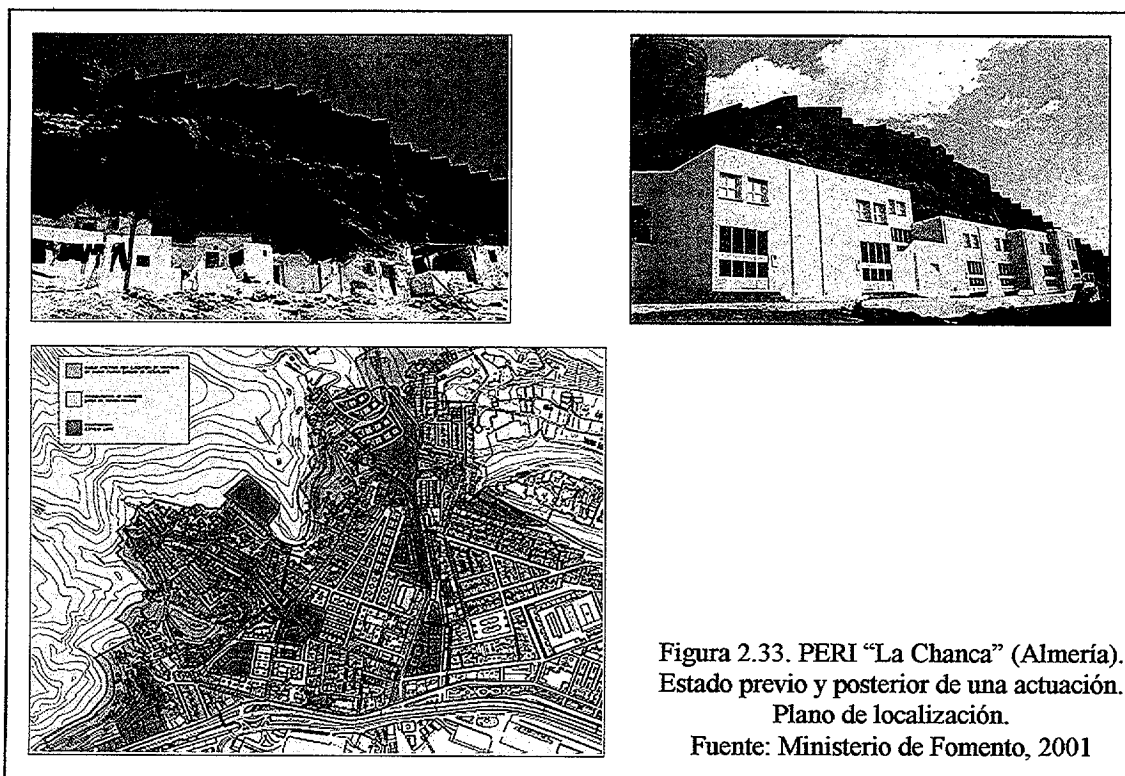


Figura 2.35. Área de Rehabilitación Preferente de Puente de Vallecas (Madrid). Tríptico informativo de la intervención

Fuente: Oficina Comarcal de Rehabilitación de Edificios



La solución adoptada por las autoridades locales fue la petición de financiación por parte de la Iniciativa Urban y la puesta en marcha, mediante convenio, de un Programa de Intervención Integral con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Se pretende como finalidad la búsqueda del reequilibrio de las estructuras económicas y sociales del área de actuación y corregir así las tendencias socioeconómicas negativas. Igualmente se persigue la integración de las áreas de borde de los dos municipios en una actuación común.

La financiación de la actuación procede de diferente organismos. El Programa Urban aporta 8 millones de euros procedentes del FEDER, el FSE y las Administraciones Locales. El Ministerio de Trabajo financia las actuaciones llevadas a cabo sobre el Barrio de Valliniello, enfocadas casi exclusivamente hacia la mejora de relaciones entre payos y gitanos y a la integración social de estos últimos.

Los resultados de los que a día de hoy tenemos conocimiento son bastante satisfactorios. En materia de medio ambiente urbano, con una inversión del 28% del gasto total, las medidas se han centrado hacia las mejoras urbanísticas como la construcción de parques, la renovación de infraestructuras y de la red viaria o el desarrollo de la interconexión entre los dos municipios a través de la construcción de puentes sobre el río Arlós. En materia de mejora del tejido económico (16%), las intervenciones han reforzado la actividad empresarial a través de la concesión de ayudas a la inversión y modernización de empresas como la organización de una feria anual (Teleforo) o acciones de promoción de áreas de nueva actividad y la implantación de un centro de transportes. Por último, las medidas de tipo social (50%) han consistido en la creación de una casa de encuentros, un centro de empleo para enfermos psíquicos, un centro de formación y la puesta en marcha de una programa de información y adaptación a entornos urbanos de minorías étnicas y colectivos excluidos así como de programas integrales de formación y empleo.

Estas actuaciones citadas vienen acompañadas de otras subvenciones de origen comunitario (FSE y proyecto *Now*), estatal, a través del INEM, y por acciones de los servicios municipales (centro de empresas gestionado por una empresa municipal y una sociedad para la gestión del suelo industrial de próxima construcción).

La intervención en los municipios de Avilés y Corvera se dirige a un territorio sin conexión, con escaso equipamiento social y comunitario y con una carencia acuciante de servicios urbanísticos. Con ella se aspira a superar la actual barrera de división administrativa con vistas a constituirse en un único área con nuevas tendencias socio económicas positivas. Constituye un ejemplo de intervención sobre un área industrial en declive con la participación simultánea de diferentes instituciones.

2.7.6. Un ejemplo de barrio desfavorecido como consecuencia de las políticas sectoriales de vivienda. Remodelación del Barrio "Viviendas del Gobernador" (Barcelona)

Las políticas sectoriales aplicadas en nuestro país en materia de vivienda han propiciado la aparición de numerosas áreas urbanas aquejadas de problemáticas similares vinculadas a la vivienda inadecuada y a la exclusión social principalmente. El caso que nos ocupa se trata de un núcleo de realojamiento de los años 50. Surge como aplicación a un espacio concreto de una política sectorial de vivienda destinada a

resolver el problema de alojamiento de un importante contingente de población emigrante. Así se crea el Barrio “Viviendas del Gobernador”, compuesto de 900 viviendas de 20 m² para alojar provisionalmente a barranquistas de Barcelona.

Actualmente ascienden a algo más de 3.600 los habitantes de la zona. El barrio ha sufrido una paulatina degeneración que acabó por convertirlo en una auténtica “isla de degradación” en el contexto urbano barcelonés. Problemas como el envejecimiento de la población (la población joven tenía que marcharse ante la imposibilidad de obtener una vivienda digna), presencia de importantes bolsas de pobreza entre la población joven y los problemas de tráfico de drogas y delincuencia fueron la tónica dominante durante un periodo de tiempo prolongado.

La presión vecinal ante una situación tan denigrante generó la firma de sucesivos Convenios de colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Generalitat de Cataluña, a través de la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, y el Ayuntamiento de Barcelona, que datan de 1990 (ha habido tres convenios posteriores en los años 1998, 1999 y 2000). Las intervenciones llevadas a cabo se han centrado en la gestión de suelos, derribos, rehabilitación, adecuación y construcción de edificios a fin de garantizar la obtención de los objetivos planteados para las familias de dichas barriadas y dotar a las viviendas de las condiciones precisas de habitabilidad.

Las medidas descritas se cofinancian hasta un monto de 47.948.745 €, a cargo del Ministerio de Fomento (aporta recursos económicos), la Generalitat (gestiona la intervención a través del Instituto Catalán del Suelo que a su vez contrata una empresa e instala una Oficina de Gestión en el propio barrio), el Ayuntamiento de Barcelona (encargado de las obras de urbanización) y otras instituciones. El destino de los fondos no es otro que la dotación de viviendas dignas a las 700 familias que residían en viviendas degradadas de 20 m² y sin ningún servicio y a recuperar un barrio que había quedado absolutamente aislado en su entorno. Por ello, los resultados más destacados se observan en el ámbito de la vivienda y el espacio urbano. Así, se han creado un total de 609 nuevas viviendas y se han rehabilitado 130. Se ha producido una liberación de espacio que favorece la convivencia y la integración con la creación de más 1000 plazas de aparcamiento. También, pero en menor medida, se han llevado a cabo actuaciones económicas y sociales (creación de locales comerciales, desarrollo de programas de reinserción laboral para disminuidos y puesta en marcha de servicios de asistencia social y programas de fomento de la participación local).

La Oficina Viviendas del Gobernador se convirtió a partir de 1996 en Oficina de Remodelación de Barrios, implicándose a otras áreas de la ciudad. Se trata de una actuación en materia de vivienda sobre un ámbito perfectamente definido. Se acompañan medidas sociales, aunque está por demostrar su efectividad. Destaca sobre todo la reivindicación vecinal, lo que ha permitido su presencia durante todo el desarrollo del programa. Se apuesta por un realojo “in situ”, elegido por los propios beneficiarios.

2.7.7. Entre el conflicto y la complementariedad. Plan Especial de Reforma Interior de La Chanca (Almería)

El Barrio de La Chanca en Almería presenta unas características tipológicas y urbanísticas propias de las áreas marginales de las ciudades. En él conviven la

racionalidad del trazado de ensanche y las viviendas obreras junto a caminos serpenteantes en ladera con casas-cueva. Todo ello con la presencia de bienes de interés cultural. Ha constituido tradicionalmente uno de los barrios de población obrera de la ciudad de Almería. La población total es de 9.798 habitantes sobre una superficie de 34,27 hectáreas. Es un área caracterizada por graves problemas urbanísticos, por la existencia de infraviviendas y de cuevas utilizadas como viviendas, así como por un evidente déficit de infraestructuras. A ellos hay que sumar la problemática ligada a un bajo nivel cultural y económico de la población, al envejecimiento de la misma y a la presencia en el territorio de grupos en exclusión (gitanos e inmigrantes fundamentalmente).

Con este panorama se decide la declaración de un Plan Especial de Reforma Interior el año 1990 con el objetivo de trascender del ámbito físico y edificatorio de la estructura urbana, persiguiendo la integración de los vecinos en el interés colectivo, como alternativa a la marginación social. En él se abordan actuaciones globales en infraestructuras, viviendas, equipamientos y espacios libres manteniendo a la población residente en su propia comunidad. La gestión del programa de actuación corre a cargo del Ayuntamiento de Almería y de la Junta de Andalucía a través de la Oficina para la Rehabilitación Urbana de la Chanca. Los objetivos básicos son la mejora de las infraestructuras y de accesibilidad, la sustitución de la infravivienda existente, la rehabilitación, la recuperación de espacios libres y equipamientos a la vez que se ponen en marcha medidas sociales y de participación social.

El coste de la actuación al día de hoy es de 25.598.547 €, repartidos entre instituciones estatales, regionales, locales y privados. Es de destacar la concentración de esfuerzos para rehabilitar esta barriada por parte de las distintas políticas y organismos intervinientes. El propio Plan Especial se complementa con la declaración de Área de Rehabilitación Integrada, con la presencia de un Proyecto Integral del Ministerio de Trabajo en los años 1994 y 1995, además de su inclusión en el programa de la Junta de Andalucía de Barriadas de Actuación Preferente. También cuenta con intervenciones sociales a través de la Iniciativa Comunitaria Integra a través del Programa Surge (Servicio Unificado de Renovación y Generación de Empleo), cuyo objetivo es la integración socio laboral de los colectivos más desfavorecidos.

El hecho de que el PERI se desarrolle mediante fases sucesivas, aún hoy no finalizadas, condiciona los resultados obtenidos. Hasta el momento se han realizado intervenciones en infraestructuras, en la ejecución de viviendas de promoción pública y en la rehabilitación de viviendas. También se aplican programas de tipo social coordinados con la intervención urbanística. Destaca la creación de una empresa de inserción social (Maromeros, S.L.) y las acciones de fomento de la participación y asociación a través de colaboraciones entre el Ayuntamiento y las asociaciones de vecinos para la puesta en marcha de esos programas sociales. La intervención vecinal ha tenido un peso importante y se incardina en las denominadas "unidades de gestión" que integran y coordinan la intervención de las administraciones y los ciudadanos.

La intervención en el área marginal de La Chanca supone un ejemplo de intervención coordinada entre diferentes instituciones. Se han desarrollado simultáneamente más de tres o cuatro programas en el mismo territorio para dar respuesta a una problemática eminentemente urbana pero con claros matices sociales. En su contra, el elevado coste económico de la intervención y su retraso temporal.

“multifaceted problems require multifaceted responses”

(Conway & Konvitz, 2000:72)

2.8. CONCLUSIONES

Las políticas de intervención sobre barrios desfavorecidos han evolucionado hacia la puesta en marcha de conceptos y metodologías impensables hace pocos años. Paulatinamente se ha ido extendiendo entre las instituciones un marcado carácter integrador en las acciones sobre áreas desfavorecidas. Simultáneamente cobra más peso la participación local con una vertiente territorial muy marcada. La presencia de un número cada vez mayor de administraciones públicas y de instituciones privadas ha generado un proceso de institucionalización permanente en las intervenciones urbanas. Lo más razonable es optimizar esos mecanismos para que una misma actuación no tenga que ser objeto de diferentes programas. Esto es un claro síntoma de que las cosas no funcionan como debieran. Habría que tender hacia programas integrales, capaces de solucionar los problemas a los que están dirigidos, sin necesidad de poner en juego otros recursos de instituciones superiores que pueden servir para desarrollar proyectos en otros barrios desfavorecidos.

No hay un solo enfoque capaz de solucionar los complejíssimos problemas de las áreas urbanas desfavorecidas. La mayoría de los programas no comienzan demasiado tarde sino que se demoran hasta que los problemas adquieren una avanzada gravedad. Sería necesario un mecanismo “de alerta” ante problemáticas severas.

Las políticas “de área” aquí analizadas (Figura 2.37) responden a planteamientos de lucha contra la exclusión social en determinadas áreas urbanas que se caracterizan por la acumulación de problemáticas diversas, tanto sociales como económicas, urbanísticas o medioambientales. De un modo u otro, las intervenciones van encaminadas a la resolución de dichos problemas. En algunas ocasiones planteando una visión integradora (Urban; Proyectos Piloto Urbanos o Proyectos Integrales del Ministerio de Trabajo). En otras, articulando intervenciones sectoriales (Áreas de Rehabilitación Integrada del Ministerio de Fomento). A veces se asumen planteamientos intermedios entre ambas, que aúnan las políticas sectoriales en un enfoque global. A este último tipo responden buena parte de las iniciativas locales analizadas. En cualquier caso, no debemos olvidar la dimensión territorial que este tipo de intervenciones posee sobre su entorno. Las acciones de lucha contra la exclusión social no deben quedar relegadas a ámbitos excesivamente delimitados o, de lo contrario, podremos generar un área desfavorecida en otro entorno. Serían necesarias medidas de actuación sobre las zonas próximas o colindantes con las afectadas por las intervenciones.

Sería necesaria una mayor presencia en el proceso interventor de dos estamentos: la iniciativa privada, que hasta el momento sólo está presente en los procesos rehabilitadores de vivienda particular o en aquellas intervenciones con visión de negocio, y las organizaciones sociales como fundaciones, entidades sin ánimo de lucro u organizaciones no gubernamentales. Bien es cierto, que la capacidad financiera de estos últimos es muy limitada, pero ya existen experiencias de este tipo de instituciones como órganos gestores de las intervenciones. Llama la atención el hecho de que tras dos décadas de actuación en barrios desfavorecidos fundamentalmente en áreas centrales y consolidadas de las ciudades, se sigan percibiendo manifestaciones tan claras de segregación espacial y marginación social en determinadas áreas urbanas (Valenzuela, 2000).

Es necesario un replanteamiento de la manera de afrontar estos problemas. Las intervenciones siempre son positivas pero lo son más cuando acaban resolviendo los problemas iniciales. En este sentido, la persistencia de áreas urbanas carenciales durante un periodo que va más allá de la década demuestra la existencia de insuficiencia en los planteamientos de intervención. Los balances finales de todos los programas siempre son positivos, pero la persistencia de estas áreas carenciales sigue siendo una realidad palpable. Cabría arriesgar que se trata de problemas perpetuos, de imposible solución o que la actuación pública no va por el camino más adecuado. Apostamos por esta segunda opción y por unas necesarias políticas remediales acertadas hacia estas áreas.

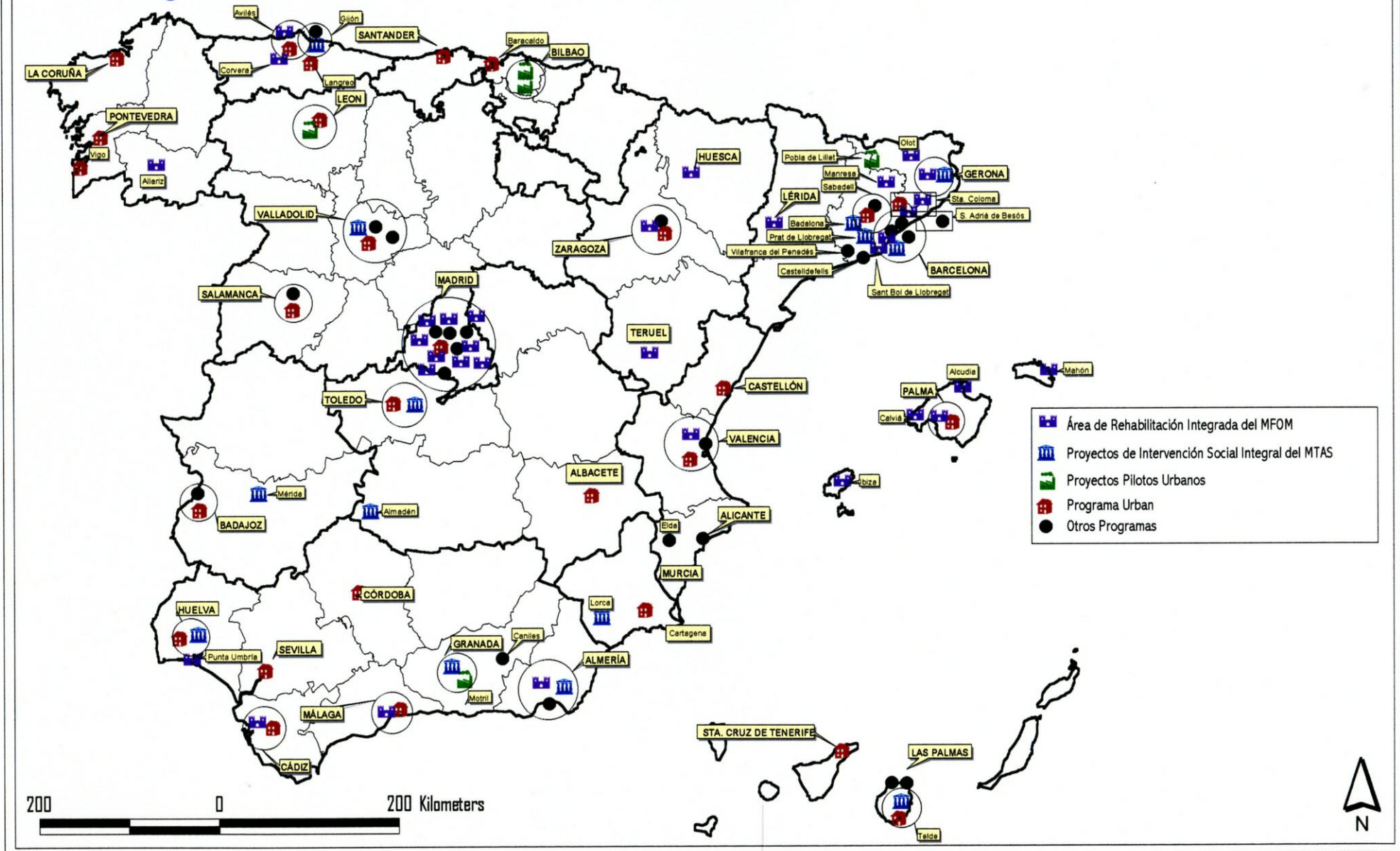
En multitud de ocasiones las medidas de actuación son moldeadas de acuerdo a las características del programa del que se solicita la financiación. Esto genera una falsa expectativa de intervención que suele acabar con el gasto de los fondos presupuestarios en objetivos y medidas acordes a las necesidades municipales (generalmente urbanísticas) y no en los destinos originales. Se percibe una clara preferencia por las intervenciones físicas que, a menudo, son “tintadas” con el enfoque social que, cuando menos, genera desconfianza en su grado de aplicación y en el verdadero reflejo que éste tiene sobre la población de un área desfavorecida. En este sentido, se impone el aumento de las medidas de control y seguimiento sobre las intervenciones. El papel que las entidades sociales pueden tener en este sentido cobra relevancia a medida que las intervenciones adquieren mayor importancia, sobre todo en su aspecto financiero.

Por encima de todo está la decisión política de poner en marcha iniciativas innovadoras sobre barrios desfavorecidos. Una decisión que debe estar marcada por la integralidad de las intervenciones, por la cooperación entre instituciones y por la resolución de diferentes problemáticas en ámbitos territoriales variados. En este sentido, los estudios de caso han venido a demostrar como las políticas para intervenir sobre áreas urbanas con problemas pueden ser aplicadas correctamente sobre ámbitos territoriales diferenciados y sobre problemáticas heterogéneas propias de cada uno de ellos.

De cualquier modo, estos planteamientos harían “más humanas” las políticas de intervención sobre estos ámbitos, donde además, las carencias personales alcanzan unas dimensiones nada homologables con las del resto de la ciudad. Idefonso Cerdá en su *Teoría de las ciudades*⁶⁶, allá por el siglo XIX reconocía que “*se ha sacrificado a la*

⁶⁶ Cerdá, I. (1867) *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Barcelona. Edición realizada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.

Figura 2.36. Localización de las Intervenciones en Barrios Desfavorecidos en España



belleza y a la grandiosidad de determinados detalles la economía política y social del conjunto de la ciudad, o de sus habitantes, que en buena lógica debiera ser el verdadero punto de partida en estudios de esta naturaleza". Esta antigua afirmación sigue todavía hoy vigente y las políticas de intervención carecen de una visión integradora que vaya más allá de la faceta meramente urbanística. Poco a poco, los planteamientos sociales y económicos van cobrando importancia en la intervención sobre barrios desfavorecidos, pero aún queda un camino enorme por recorrer hacia la resolución de los problemas asociados a la exclusión social. Quizás, y a la vista de los resultados obtenidos, estemos hablando de planteamientos utópicos y de imposible realización.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 2

ALCOCK, P. [et al.] (1998) *Inclusive regeneration: local authorities corporate strategies for tackling disadvantage*. Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University, Sheffield.

ALGUACIL, J. (2000) *Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Editorial Siglo XXI, Madrid.

ANDERSEN, H. (2002) "Can deprived housing areas be revitalised? Efforts against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe, *Urban Studies*, vol. 39, nº 4, pp. 767-790.

ATKINSON, R. (2000) "Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge", *Urban Studies*, vol. 37, nº 5-6, pp. 1037-1055.

ATKINSON, R. & LEJEUNE, S. (2001) "Area based initiatives in contemporary urban policy", (in) *European Urban Research Association Conference*, Copenhagen, August.

CABRERA, J. & PABLOS, J.C. (2002) "Metamorfosis del Albaicín (Granada). Del aislamiento de la interdependencia", *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 32, pp. 73-96.

CASTELLÓ, M. (2004) *La renovación urbana en el Albaicín: la evolución urbana y el proceso de recuperación de un barrio histórico*, Editorial Comares, Granada.

CASTELLS, M. (1986) *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Alianza Editorial, Madrid.

CASTELLS, M. (1991) "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales", *Alfoz*, nº 80, pp.89-103.

CERDÁ, I. (1867) *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Barcelona. Edición realizada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.

COMISIÓN EUROPEA (1995) *Informe final: aplicación del programa comunitario para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos "Pobreza 3"*, OPOCE, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (1997) *Hacia una política urbana para la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión COM(97) 197, final 06.05.97. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (1998) *Marco de actuación para un desarrollo sostenible*. Comunicación de la Comisión COM(98)605 final, final 28.10.98. Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA. DG XVI (1997) *Report: Urban Pilot Projects 1996*, OPOCE, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA. DG XVI (1998) *Proyectos Piloto Urbanos. Fase II, 1997-1999. Descripciones de los proyectos*, OPOCE, Luxemburgo.

CONWAY, M. & KONVITZ, J. (2000) "Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas", *Urban Studies*, vol. 37, nº 4, pp. 749-774.

COULTON, C. (1998) "Comprehensive approaches to distressed neighbourhoods in the United States: restoring communities within the context of the metropolis", (in) *OECD and EFILWC Conference on Partnerships, Participation, Investment and Innovation: Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas*, Dublin, June.

CHORIANOPOULOS, I. (2002) "Urban restructuring and governance: north-south differences in Europe and the EU Urban Initiatives", *Urban Studies*, vol. 39, nº 4, pp. 705-726.

DOBARCO, D. (1998) *Rehabilitación y regeneración urbana sistemática en centros históricos: Áreas de Rehabilitación Integrada y Programas Urbanos*. Documento interno. Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, Ministerio de Fomento, Madrid.

ECOTEC (1998) "The Pobla de Lillet UPP", (en) *Urban Pilot Projects Newsletter*, Directorate General XVI of the European Commission, Autumn 1998, pp. 6-9.

ECOTEC (1998) "Urban regeneration through a cultural initiative-Granada UPP", (en) *Urban Pilot Projects Newsletter*, Directorate General XVI of the European Commission, Autumn 1998, pp. 12-14.

EMV (1999) *Áreas de Rehabilitación Preferente. Intervenciones en el centro histórico de Madrid. 1994-1999*, Empresa Municipal de la Vivienda, Concejalía de Vivienda, Ayuntamiento de Madrid.

EYLES, J. (1979) "Area-based policies for the inner city: context, problems and policies", (in) HERBERT, D. & SMITH, D. (Eds.) *Social problems and the city: geographical perspectives*, Oxford University Press.

FEDER-FSE (1997) *Programa Operativo Urban España 1994-1999*, Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.

FERNÁNDEZ, F. (1979) "Granada: un planeamiento adverso", *Ciudad y Territorio*, nº 3, pp. 53-68.

GARCÍA, M. (2000) "Las políticas para la ciudad sostenible y solidaria: las buenas prácticas urbanas", *Documentación Social*, nº 119, pp. 325-338.

GARCÍA, P. (1998) "Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria Urban", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 26, pp. 191-206.

- GLEESON, B. (1997) "Community care and disability: the limits of justice", *Progress in Human Geography*, vol. 21, nº 2, pp. 199-224.
- GÓMEZ, M^a. (1998) "Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, nº 1, pp. 106-121.
- GONZÁLEZ-VARAS, S. (1999) "Renovación urbana y ayudas públicas", *Polígonos. Revista de Geografía*, nº 8, pp. 263-276.
- GREEN, A.E. (1997) "Exclusion, unemployment and non-employment", *Regional Studies. Journal of the Regional Studies Association*, vol. 31, nº 5, pp. 505-520.
- HAHN, E. (1994) "La reestructuración urbana ecológica", en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. II, nº 100-101, pp. 369-388.
- HERNÁNDEZ, A. (2000) "Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad", *Documentación Social*, nº 119, pp. 79-93.
- HERNÁNDEZ, A. (2001) "Informe sobre la evolución de las Buenas Prácticas Españolas y su relación con el cumplimiento del Programa Hábitat", *Boletín Ciudades para un futuro más sostenible*, Publicación electrónica.
[<http://habitat.aq.upm.es/evbpes/abpes.html>]
- HOGGART, K. (1995) "Geography and public policy", *Progress in Human Geography*, vol. 19, nº 1, pp. 142-147.
- JONES, P. (2003) "Urban regeneration's poisoned chalice: is there an impasse in (community) participation-based policy?", *Urban Studies*, vol. 40, nº 3, pp. 581-601.
- KEARNS, A.; GIBB, K.; MACKAY, D. (2000) "Area Deprivation in Scotland: A New Assessment", *Urban Studies*, vol. 37, nº 9, pp. 1535-1559.
- KEARNS, A. & PADDISON, R. (2000) "New Challenges for Urban Governance", *Urban Studies*, vol. 37, nº 5-6, pp. 845-850.
- LEAL, J. & RÍOS, J. (1988) *Los espacios colectivos en la ciudad: planificación de usos y servicios públicos*, M.O.P.U., Madrid.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. [et al.] (1999) *Madrid 1979-1999*, Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- MADANIPOUR, A. (1998) "Social exclusion and space", (in) MADANIPOUR, A.; CARS, G.; ALLEN, J. (Eds.). *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses*, Jessica Kingsley, London, pp. 75-94.
- MARTÍNEZ, M. (2002) "Laberinto y laboratorios de participación urbana: una aventura de investigación social comparativa y dialéctica", *Scripta Nova*, vol. VI, nº 130, pp. 1-18. Publicación electrónica [[www.ub.es/geocrit\(sn/sn-130.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-130.htm))]

MCDOWELL, L. (1999) "City life and difference: negotiating diversity", (in) ALLEN, J.; MASSEY, D.; PRYKE, M. (Eds.). *Unsettling Cities*, Routledge, London, pp. 95-135.

MCLEOD, G. & GOODWIN, M. (1999) "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance", *Progress in Human Geography*, vol. 23, nº 4, pp. 503-527.

MEEGAN, R. & MITCHELL, A. (2001) "It's not community round here, it's neighbourhood: neighbourhood change and cohesion in urban regeneration policies", *Urban Studies*, vol. 38, nº 12, pp. 2167-2194.

MINISTERIO DE FOMENTO (2000) *La desigualdad urbana en España*, Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria, Ministerio de Fomento, Madrid.

MINISTERIO DE FOMENTO (1996) *Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas*, Aportación española a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Estambul 1996), Madrid.

MINISTERIO DE FOMENTO (1999) *Segundo Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Aportación española a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Dubai 1998), Centro de Publicaciones, Madrid.

MINISTERIO DE FOMENTO (2001) *Tercer Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Aportación española a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (2000), Centro de Publicaciones, Madrid.

MINISTERIO DE FOMENTO (2003) *Cuarto Catálogo Español de Buenas Prácticas*. Aportación española a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (2002), Centro de Publicaciones, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1996) *Proyectos de Intervención Social Integral. Memoria 1994-1995*, Servicio de Exclusión Social, Dirección General de Acción Social, Menor y Familia, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1998) *Proyectos de Intervención Social Integral. Memoria 1997*, Servicio de Exclusión Social, Dirección General de Acción Social, Menor y Familia, Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1999) *Proyectos de Intervención Social Integral. Memoria 1998*, Servicio de Exclusión Social, Dirección General de Acción Social, Menor y Familia, Madrid.

MOHAN, J. (2000) "Geographies of welfare and social exclusion", *Progress in Human Geography*, vol. 24, nº 2, pp. 291-300.

NELLO, O. (1995) "Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. III, nº 106, pp. 783-792.

OCDE (1995) *Strategies for housing and social integration in cities*, OCDE, París.

OCDE (1998) *Integrating distressed urban areas*, Final report, Urban Affairs Division, París.

PAREJA, M. & VARO, I. (2002) "The tenure imbalance in Spain: the need for social housing policy", *Urban Studies*, vol. 39, nº 2, pp. 283-296.

PARKINSON, M. (1998) "The social and economic significance of improving distressed urban areas", (in) *OECD and EFILWC Conference on Partnerships, Participation, Investment and Innovation: Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas*, Dublin, June.

PRIEMUS, H. & DIELEMAN, F. (2002) "Social housing policy in the European Union: past, present and perspectives", *Urban Studies*, vol. 39, nº 2, pp. 191-200.

RODRÍGUEZ, A.; MOULAERT, F.; SWIYNGEDOW, E. (2001) "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa", *Ciudad y Territorio*, nº 129, pp. 409-424.

ROJO, E. (1996) "Desarrollo social y económico para luchar contra la exclusión", *Revista electrónica La Factoría*, nº 1. [www.lafactoriaweb.com/articulos/rojo1.htm].

SCARPACI, J. (1998) "Urban social policy in poor countries: theoretical and methodological directions", *Urban Geography*, vol. 19 nº 3, pp. 262-282.

TOWNSEND, P. (1991) "Poverty and Social Polarisation", (en) *Las ciudades y las políticas sociales en Europa*, Consejo Europeo de Bienestar Social, Ayuntamiento de Barcelona, pp. 205-214.

TOWNSEND, P. (1976) *The difficulties of policies based on the concept of area deprivation*, Department of Economics, Barnett Shine Foundation, Queen Mary College.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994) *Informe especial nº 4/94 sobre el medio ambiente urbano al que se adjuntan las respuestas de la Comisión*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Comunicaciones e informaciones C 383, OPOCE, Luxemburgo.

UITERMARK, J. (2003) "Social mixing and the management of disadvantaged neighbourhoods: the dutch policy of urban restructuring revisited", *Urban Studies*, vol. 40, nº 3, pp. 531-549.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1993) *World Development Report*, UNDP, New York.

URRUTIA, V. & AREILZA, G. (2000) "El poder local y las nuevas políticas urbanas", *Documentación Social*, nº 119, pp. 239-257.

VALENZUELA, M. (1997) "El análisis interdisciplinar de la problemática ambiental: perspectiva urbanística", (en) NOVO, M. & LARA, R. (Coord.). *El análisis*

interdisciplinar de la problemática ambiental, Madrid, Fundación Universidad-Empresa, pp. 21-106.

VALENZUELA, M. (2000) "La regeneración de los cascos históricos en España. El Programa Urban, dinero comunitario para una estrategia global", (en) BERNAL, B. (Coord.). *Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos*, Servicio de Publicaciones Universidad de Burgos, pp. 87-125.

VESTERGAARD, H. (1996) "Improvement of deprived urban housing areas. Current policies in seven european countries", (in) *Paper for the ENHR Housing Research Conference*, Denmark, August.

VILA, L. (1998) "La exclusión social. Programas de acción comunitaria", *Noticias de la Unión Europea*, Escuela de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid, nº 18, pp. 83-91.

VILLASANTE, T. (1997) "Participación e integración social", *Boletín Ciudades para un futuro más sostenible*, nº 3, Publicación electrónica.
[<http://habitat.aq.upm.es/cs/p3/a016.html>]

WOLMAN, H.; COOK, C.; HILL, E. (1994) "Evaluating the success of urban success stories", *Urban Studies*, vol. 31, nº 6, pp. 835-850.

WILLIAMS, C. & WINDEBANK, J. (2000) "Self-help and Mutual Aid in Deprived Urban Neighbourhoods: Some Lessons from Southampton", *Urban Studies*, vol. 37, nº 1, pp. 127-147.

YÉPEZ DEL CASTILLO, I. (1994) "A comparative approach to social exclusion", *International Labour Review*, nº 133, pp. 613-633.

Páginas WEB

Biblioteca “Ciudades para un futuro más sostenible”. <http://habitat.aq.upm.es>

Información legislación comunitaria:

www.europe.eu.int/comm/regionalpolicy/urban2/index.es.htm

www.dicoruna.es/ipe/ayudas/Desarrollo Territorial/urbanos/proy_piloto_urb/

www.revie.org/proince/ppu.htm

www.inforegio.org

www.inforegio.cec.eu.int/urban/upp

Proyecto Piloto Urbano Granada www.albaicin-granada.com

Proyecto Piloto Urbano León www.patrimoniocastillayleon.org

Proyecto Piloto Urbano Otxarkoaga www.bm30.es

Urban Cádiz. www.cadizyto.es/urban

Urban Huelva. www.ayuntamientohuelva.es/huelvaencaccion/

Urban Albacete. www.urban-ab.org

Urban Sevilla. www.sevillaqueremos.org/mesas_plan/informe_urban.doc

Urban Vigo. www.urban-vigo.com

Urban Palma de Mallorca. www.a-palma.es/mirall_centre/temple.htm

Urban Pontevedra. www.concellopontevedra.es/urban.htm

Urban Avilés y Corvera. www.urban-ciudadesdelacero.com

Urban BaraKaldo. www.bm30.es/proyectos/

Urban Córdoba. www.alcazar.ayuncordoba.es/Web_Urban/

Urban Castellón. www.iepinfo.com/urban_castello.htm

Urban Teruwl. www.urbanteruel.net

Urban Granada. <http://canales.ideal.es/especiales/albaicin/suplementos/noticia03.html>

Urban Sant Adrià del Besós. www.barrimina.org

Urban San Cristóbal de la Laguna. <http://www.urbanlalaguna.com/>

Urban Pamplona. <http://www.pamplona.net/urbanpamplona/web/intro.htm>

Urban Orense. <http://www.ourense.es/urban/index.html>

Urban Jaén. <http://www.urbanjaen.org/>

Urban San Sebastián. <http://www.bahiadepasaia.com/>

Urban Valencia. <http://www.coput.gva.es/riva>

Ayuntamiento de Vilafranca. www.aj-vilafranca.es

Ayuntamiento de Zaragoza. www.ayto-zaragoza.es/azar/CIUDAD/PICH

CATALUÑA

BARCELONA

Barcelona	Barrio de Gava	<i>Programa Masía Espinos. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95</i>
Barcelona	Distrito de Ciutat Vella	<i>Proyecto Área de Rehabilitación Integrada para Ciutat Vella</i> Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 94-97
Barcelona	Barrio "Viviendas del Gobernador"	<i>Remodelación del Barrio "Viviendas del Gobernador"</i>
Barcelona	Barrio de Trinitat Vella	<i>Trinijove: Estrategia de desarrollo local en un entorno desfavorecido</i>
Vilafranca del Penedés	Centro histórico	<i>Programa Integral de Rehabilitación de Viviendas para colectivos desfavorecidos</i>
Sabadell	Área marginal periférica	<i>El eje Macià-Parque de Cataluña</i>
Sabadell	Centro histórico	<i>Plan de Renovación Integral del Centro de Sabadell. Programa Urban I</i>
Castelldefels	Centro urbano	<i>Reforma del centro urbano</i>
Badalona	Barrios de Llefià, La Salut y la Paz	<i>Proyecto "Serra d'en Mena". Programa Urban I</i>
Sta. Coloma de Gramanet	Barrios del Raval, Santa Rosa, Safareigs y del Fondo	<i>Intervención Integrada en Sta. Coloma de Gramanet. Programa Urban II</i> Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 97-99
Pobla de Lillet	Clot del Moro	<i>Proyecto Piloto Urbano Pobla de Lillet. Fase I Proyectos Piloto Urbanos (1989-1993)</i>
Prat de Llobregat	Barrio San Cosme-Pío	<i>Plan Integral Sant Cosme-Pío. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95</i>
Sant Adrià de Besós	Barrio de La Mina	<i>Programa Capital Local con Finalidad Social</i> Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95-97-98
Sant Boi de Llobregat	Centro histórico	<i>Rehabilitación del Centro Histórico. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 97-99</i>
Manresa	Núcleo antiguo	<i>Rehabilitación del Núcleo Antiguo de Manresa. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95-99</i>
Badalona	Barrio de Sant Roc	<i>Plan Integral del Barrio de Sant Roc. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 97-98</i>

GIRONA

Girona	Barrio Font de la Pólvora y Casco Antiguo de la ciudad.	<i>Onyar Est. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95</i>
Girona	Barri Vell	<i>Rehabilitación del Barri Vell de Girona. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 97-99</i>
Olot	Núcleo Antiguo	<i>Rehabilitación del Núcleo Antiguo de Olot. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 97-99</i>

LLEIDA

Lleida	Centro histórico	<i>Rehabilitación del centro histórico de Lleida. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95-99</i>
--------	------------------	---

ANDALUCÍA

SEVILLA

Sevilla	Barrios de San Luis, San Julián y Alameda	<i>Urban Sevilla San Luis-Alameda de Hércules. Programa Urban I</i>
---------	---	---

MÁLAGA

Málaga	Parte del Centro histórico	<i>Rehabilitación del Centro Histórico. Programa Urban I</i>
Málaga	Barrios La Trialdad y El Perchel	<i>Rehabilitación Barrios La Trialdad y El Perchel. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 94-95</i>

CÁDIZ

Cádiz	Barrios de El Pópulo y Santa María	<i>Programa de Actuación Integrada. Programa Urban I</i>
Cádiz	Barriada "Cerro del Moro"	<i>Rehabilitación Barriada "Cerro del Moro". Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 94-95</i>

ALMERÍA

Almería	Barrio de La Chanca	<i>Plan Especial de Reforma Interior de La Chanca Área de Rehabilitación Integrada del MFOM Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95</i>
Almería	Barriada El Tagarete	<i>Rehabilitación Barriada El Tagarete. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 97-99</i>

HUELVA

Huelva	Barrios de las Marismas de Odiel, Torrejón, La Orden, Pérez Cubillas, San Sebastián	<i>Proyecto Huelva en Acción. Programa Urban I</i>
Huelva	Barriadas Hispanidad y Torrejón	<i>Distrito V. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95</i>
Punta Umbría	Barriadas Los Rosales, Santa Cruz y El Carmen	<i>Rehabilitación Barriadas. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95</i>

GRANADA

Granada	Distrito "El Albaicín"	<i>Regeneración del Centro Histórico de Granada. Fase II Proyectos Piloto Urbanos (1994-1999)</i>
Granada	Zona Las Parcelas-Cartuja	<i>Programa contra la Exclusión Social. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 97-98</i>
Motril	Barrio "Huerta Carrasco"	<i>Proyecto de Actuación Integral. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 97-98</i>

CÓRDOBA

Córdoba	Parte del Centro histórico	<i>Proyecto Urban Ribera. Programa Urban II</i>
---------	----------------------------	---

PAÍS VASCO

BILBAO

Bilbao	Barrios de Bilbao la Vieja, Zabala y San Francisco	<i>Puerta abierta: Bilbao la Vieja. Fase I Proyectos Piloto Urbanos (1989-1993)</i>
Bilbao	Barrio de Otxarkoaga	<i>Recuperación social, económica y medioambiental. Fase II Proyectos Piloto Urbanos (1989-1993)</i>
Barakaldo	Zonas de Larrea y Lasesarre	<i>Plan Urban-Galindo en Barakaldo. Programa Urban I</i>

COMUNIDAD VALENCIANA

VALENCIA

Valencia	Distrito de Ciutat Vella	<i>Plan Riva para Ciutat Vella</i> <i>Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95</i>
Valencia	Barrio de Velluters	<i>Programa de Actuación para el Barrio de Velluters. Programa Urban I</i>

CASTELLÓN

Castellón	Área periférica	<i>Proyecto Urban Castellón. Programa Urban II</i>
-----------	-----------------	--

CASTILLA Y LEÓN

VALLADOLID

Valladolid	Barrios España y San Pedro Regalado	<i>Barrios España y San Pedro Regalado. Programa Urban I</i>
Valladolid	Barrio de Delicias	<i>Inserción socio laboral para unidades familiares. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95</i>
Valladolid	Poblado de la Esperanza y otros	<i>Programa de realojamiento de población marginada</i> <i>Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 97-98</i>

SALAMANCA

Salamanca	Parte del Barrio Antiguo	<i>Actuación integral en el barrio antiguo. Programa Urban I</i>
Salamanca	10 Barrios periféricos	<i>Desarrollo comunitario e intervención sociolaboral en la periferia de Salamanca</i>

LEÓN

León	Barrio Ferroviario	<i>León Oeste: El Barrio Ferroviario. Programa Urban II</i>
León	Centro histórico	<i>Proyecto Piloto Urbano "Construyendo León". Fase II Proyectos Piloto Urbanos (1989-1993)</i>

CASTILLA LA MANCHA

TOLEDO

Toledo	Barrio de Santa María Bienquerencia	<i>Iniciativa Comunitaria Urban Toledo</i> . Programa Urban I
Toledo	Asentamiento chabolista del "Arroyo del aserradero"	<i>Programa de Intervención Social en el "Arroyo del aserradero"</i> . Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95

CIUDAD REAL

Almadén	Centro histórico	<i>Rehabilitación y acondicionamiento</i> . Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS 97-98
---------	------------------	---

ALBACETE

Albacete	Barrios de La Estrella, Milagrosa, Hermanos Falcó, Carretas y Hospital	<i>Plan Integral "Corrigiendo desigualdades"</i> . Programa Urban II
----------	--	--

EXTREMADURA

BADAJOS

Badajoz	Barrio Plaza Alta	<i>Urban Plaza Alta</i> . Programa Urban I
Badajoz	Barrio Cerro de los Reyes	<i>Realojo de familias afectadas por desastres naturales</i>
Mérida	Barrio La Paz- San Lorenzo	<i>Programa de exclusión social</i> . Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 97

CÁCERES

Cáceres	Barrio Aldea Moret	Intervención social integral para la erradicación de la pobreza. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 98
---------	--------------------	--

GALICIA

LA CORUÑA

La Coruña	Barrio Sudeste	<i>Urban La Coruña</i> . Programa Urban I
-----------	----------------	---

ORENSE

Allariz	Centro histórico	<i>Rehabilitación del casco histórico de Allariz</i> . Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 96-99
---------	------------------	--

PONTEVEDRA

Pontevedra	Centro histórico	<i>Programa de Revitalización del Casco Histórico-Artístico</i> . Programa Urban II
Vigo	Casco Vello	<i>Urban Casco Vello</i> . Programa Urban I

ARAGÓN

ZARAGOZA

Zaragoza	Centro Histórico	<i>Plan Integral para el Centro Histórico de Zaragoza</i> Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95-97-98 Área de Rehabilitación Integrada del MFOM
Zaragoza	Barrio Magdalena-Tenerías	<i>Rehabilitación integral del barrio Magdalena-Tenerías "El despertar del gallo".</i> Programa Urban II

HUESCA

Huesca	Centro histórico	<i>Rehabilitación del centro histórico.</i> Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 97-99
--------	------------------	---

TERUEL

Teruel	Parte del Centro histórico	<i>Rehabilitación "El Arrabal de Teruel".</i> Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 97-99
--------	----------------------------	---

REGIÓN DE MURCIA

Murcia	Barrio de Barriomar	<i>Proyecto de revitalización y desarrollo del barrio de Barriomar.</i> Programa Urban II
Cartagena	Casco Histórico	<i>Programa para el Desarrollo Integrado del Casco Histórico.</i> Programa Urban I
Lorca	Barrio de San Cristóbal	<i>Programa de lucha contra la exclusión.</i> Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95

PRINCIPADO DE ASTURIAS

Gijón	Barrios de La Calzada, el Notahoyo y Tremañes	<i>Lucha contra la pobreza.</i> Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95
Avilés y Corvera	Barrios de ambos municipios	<i>Ciudades del Acero: Avilés y Corvera.</i> Programa Urban II
Avilés	Barrio "Poblado de Llaranes"	<i>Rehabilitación del Poblado de Llaranes.</i> Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95
Avilés	Barrio de Valliniello	<i>Intervención social en Barrio Valliniello.</i> Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 98
Corvera	Barrio de La Marzanella y El Poblado de Trasona	<i>Rehabilitación Poblados.</i> Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95
Langreo	Distritos La Felguera y Lada	<i>Urban Langreo. Corredor del Nalón.</i> Programa Urban I

CANTABRIA

Santander	Barrios (Calle Alta, Cabildo, Hermida, Pesquero)	<i>Urban Santander.</i> Programa Urban II
-----------	--	---

ISLAS BALEARES

Palma de Mallorca	Parte de dos barrios del Centro histórico (Sa Calatrava y Sa Guerrería	<i>Proyecto Urban del "Área Temple". Programa Urban II</i> <i>Área de Rehabilitación Integrada del MFOM</i>
Alcudia	Casco histórico	<i>Rehabilitación del Casco histórico de Alcudia. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95-97</i>
Calviá	Zonas Santa Ponsa y Peguera	<i>Rehabilitación zonas Santa Ponsa y Peguera. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95-97</i>
Ibiza	Casco Histórico	<i>Rehabilitación del Casco Histórico de Ibiza. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95-97</i>
Mahón	Casco histórico	<i>Rehabilitación del Casco histórico de Mahón. Área de Rehabilitación Integrada del MFOM 95</i>

ISLAS CANARIAS

LAS PALMAS

Las Palmas	Área de "El Polvorín (4 barrios)	<i>Promoción e inserción social en el área de "El Polvorín". Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 98</i>
Las Palmas	Barrio Lomo Blanco	<i>Atención e inserción laboral. Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 98</i>
Telde	Valle de Jinamar	<i>Programa de Recuperación del Valle de Jinamar. Programa Urban II</i> <i>Proyecto de Intervención Social Integral del MTAS. 94-95</i>

STA. CRUZ DE TENERIFE

Sta. Cruz de Tenerife	Centro histórico	<i>Recuperación del centro histórico. Programa Urban I</i>
-----------------------	------------------	--

Antes de rellenar esta ficha quisiéramos agradecerle su interés por nuestra investigación. Le agradeceríamos su colaboración si pudiese facilitarnos los datos a los que hace referencia esta ficha o en su defecto facilitárnoslos a través de otro tipo de documentación, bien publicaciones, estudios, revistas, artículos o cualquier otro tipo de material que considere oportuno.

TÍTULO DE LA ACTUACIÓN

--

SUPERFICIE (Ha.)

--

Nº DE HABITANTES

--

ESCALA DE INTERVENCIÓN (Indicar Nombre en la que proceda)

Barrio	
Barrios	
Zona	
Otra delimitación	

Observaciones _____

ÁMBITO DE INTERVENCIÓN (Marcar con X lo que proceda)

	SI
Centro Histórico	
Barrio/s de Ciudad Consolidada	
Barrio/s de Periferia	
Barrio/s de Ciudades Pequeñas y Medianas	
Asentamiento/s Chabolista/s	
Núcleo/s de Realojamiento	
Área Industrial en Declive	

Observaciones _____

Instrumento de colaboración

☐ **Convenio**

Implicados

Administración Local
Administración Autonómica
Administración Estatal
Otros

Observaciones _____

☐ **Otras fórmulas**

Implicados

Administración Local
Administración Autonómica
Administración Estatal
Otros

Observaciones _____

☐ **Existencia de otros programas en marcha para la misma zona**

Programas

--

Observaciones _____

RESULTADOS

INVERSIONES HASTA LA FECHA (A ser posible indicar gastos a fechas más recientes)

Procedencia	
FEDER	
F.S.E.	
Admón. Autonómica	
Admón. Local	
Privados	
Otros organismos	

Observaciones _____

Proyecto			
Destinatarios			
Presupuesto			
Grado de ejecución	En proyecto	En curso	Realizado
Breve descripción			

Proyecto			
Destinatarios			
Presupuesto			
Grado de ejecución	En proyecto	En curso	Realizado
Breve descripción			

AGENTES IMPLICADOS

Ente/s Gestor/es

Administración Local ☐ Colabora Económicamente

SI	NO
----	----

Concejalías y/o Departamentos _____

Administración Autonómica ☐ Colabora Económicamente

SI	NO
----	----

Consejerías y/o Departamentos _____

Observaciones _____

Otros Entes que colaboran

Administración Local ☐ Colabora Económicamente

SI	NO
----	----

Concejalías y/o Departamentos _____

Administración Autonómica ☐ Colabora Económicamente

SI	NO
----	----

Consejerías y/o Departamentos _____

Otros ☐

_____	Colabora Económicamente	SI	NO
_____	Colabora Económicamente	SI	NO
_____	Colabora Económicamente	SI	NO
_____	Colabora Económicamente	SI	NO
_____	Colabora Económicamente	SI	NO

Observaciones _____

Finalidad de las Inversiones	
Mejora Medio Ambiente Urbano e Infraestructura	
Mejora Tejido Económico	
Equipamientos Sociales	
Centros de Formación	
Evaluación y Gestión	
Programas Sociales	
Programas de Formación Profesional	

Observaciones

REALIZACIONES EN EL MARCO DEL PROYECTO HASTA LA

FECHA (En caso de facilitarnos la información disponible para este apartado a través de memorias, informes, etc. éste puede ser obviado. De lo contrario, le rogamos que detalle lo más posible las actuaciones llevadas a cabo en el Urban de su ciudad. Añadir hojas adicionales si fuera necesario)

[illegible]

Destinatarios

Presupuesto

Grado de ejecución*

En proyecto

En curso

Realizado

Breve descripción

* Señalar lo que proceda

VALORACIÓN

¿Cuáles considera que han sido los mayores logros del Programa Urban en el área objeto de actuación?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

¿Qué diferencias ha observado respecto a otros programas puestos en marcha en su ciudad?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

En su opinión, ¿qué aspectos podrían ser incluidos o mejorados en próximas convocatorias?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

¿Cuál es su opinión global sobre el Programa Urban acometido en su ciudad?

Muchas gracias por su colaboración

SEGUNDA PARTE

3. LA DINÁMICA URBANA MADRILEÑA Y LA CREACIÓN DE ÁREAS O BARRIOS DESFAVORECIDOS

Una vez planteados los aspectos teóricos y metodológicos de esta investigación se pretende su verificación en la ciudad de Madrid. A lo largo de este capítulo tratamos de mostrar diferentes pasos en la evolución seguida por los barrios desfavorecidos madrileños, refiriéndonos tanto a las áreas carenciales como a las diferentes políticas de intervención. Es necesario destacar previamente que este capítulo constituye una visión general para el conjunto del municipio de Madrid, considerándose aspectos todos ellos válidos para toda la ciudad. Se trata de una perspectiva general del desarrollo de las áreas carenciales y de las políticas de intervención que no pretende tampoco profundizar en la dinámica urbana de barrios concretos puesto que para ello en la investigación se opta por los estudios de caso de capítulos posteriores.

La primera parte de este capítulo es un estado de la cuestión sobre las diferentes perspectivas con las que se han abordado las áreas problemáticas en Madrid. Para ello nos remontaremos hasta mediados del siglo XIX, tomando la figura del Ensanche como punto de partida. Se han establecido tres periodos históricos. El primero va desde la promulgación del Ensanche hasta la Guerra Civil; el segundo se desarrolla desde la posguerra hasta el fin de la Dictadura; por último, se muestran las áreas desfavorecidas en el periodo democrático. El análisis profundiza en las diferentes perspectivas de las áreas carenciales así como en sus características. En ocasiones se ha recurrido a comentar el contexto histórico en el que se manifiestan puesto que forman parte de él. Sin embargo, no es objeto de esta investigación mostrar en profundidad la dinámica urbana sino únicamente la existencia de áreas carenciales.

En segundo lugar, presentaremos, a modo de recorrido histórico, las diferentes políticas de intervención planteadas sobre las áreas desfavorecidas analizadas en otro punto de esta investigación. Han sido muchos y muy numerosos los intentos por superar las situaciones de marginalidad y de pobreza que han acompañado históricamente a la mayor parte de los barrios desfavorecidos madrileños. La propia Ley de Ensanche, punto de partida de esta investigación, no supone más que un intento de racionalizar el espacio pero también de mezclar clases sociales y de evitar los sucesivos asentamientos ilegales que posee Madrid ya en ese momento. Las intervenciones públicas han tenido siempre un componente físico, de preocupación por el espacio construido, frente al olvido de temas sociales o económicos, tanto de la población como de las áreas afectadas. También han tenido un carácter remedial en la mayor parte de las ocasiones, aunque ello no ha impedido la existencia de notables diferencias entre unas y otras, tanto en la escala del organismo, como en su carácter o en los objetivos. El periodo de estudio abarca desde el último tercio del siglo XIX hasta el comienzo de lo que se suele denominar como periodo democrático (1976 en adelante). La llegada de la democracia, a pesar de que no trajo diferencias sustanciales en la forma de intervención sobre las áreas carenciales de la ciudad, supuso un cambio de mentalidad a nivel social y político. A su vez, tuvo su reflejo directo y una gran incidencia sobre la situación de las áreas más desfavorecidas urbanas que desembocó en una mayor "concienciación" (social y política) hacia su erradicación o cuando menos, hacia una mejora de la calidad de vida de sus moradores.

Siguiendo con la estructura del capítulo, y una vez planteado el estado de la cuestión sobre las áreas urbanas y las políticas de intervención, se trata la situación de estas áreas en la actualidad. Para ello, se desarrollara una metodología cuantitativa capaz de detectar la presencia de estas áreas urbanas “diferentes” en el Madrid actual. Para ello, se plantea el uso de diferentes herramientas e instrumentos que logran establecer una tipología del desfavorecimiento. Para ello, es necesaria la información aportada por la más reciente fuente estadística disponible, el Padrón de Habitantes de 1996 con un nivel de desagregación de sector urbano. Los resultados de dicha metodología son el pilar básico de la investigación a los que habría que unir los extraídos del análisis cualitativo de diferentes áreas urbanas. Dentro de este mismo apartado haremos un repaso a los problemas y perspectivas que sufren y plantean los barrios desfavorecidos madrileños así como los retos a los que se enfrentan.

Coincidiendo con el cambio fisonómico y de tipología de problemas que acompaña a estas áreas urbanas a lo largo del periodo de estudio, las políticas también presentan una similitud en este aspecto. Frente al típico intervencionismo urbano y edificatorio muy propio de todo el periodo que antecede a la etapa democrática, en la actualidad son otras las soluciones adoptadas puesto que también la problemática es bien diferente. A lo largo de la exposición trataremos de plantear la suficiencia que dichas medidas políticas han tenido durante todo el periodo de estudio, así como las principales características de las intervenciones del periodo democrático.

Con todo ello se configura una aportación a la mejor comprensión de la dinámica urbana madrileña en general y de la conformación histórica de áreas o barrios desfavorecidos en particular. No podemos olvidar el importante peso que la historia, en este caso urbanística fundamentalmente, ha tenido en la conformación de estos espacios de desigualdad. Otros elementos de juicio, además de los meramente urbanísticos, de importancia sobre los temas a tratar son también las coyunturas políticas, las decisiones económicas u otros aspectos más generales. Recordemos, en este sentido, cómo la política económica incide en la situación general del país en muchos momentos de la historia. Tampoco queremos entrar en esta investigación a establecer un juicio sobre dichas intervenciones, pero sí dejar claro cómo la ineficacia de las mismas ha sido repetida una y otra vez a lo largo del periodo estudiado. Igualmente, las situaciones carenciales siguen estando presentes, no con la misma intensidad ni con los mismos componentes, pero sí con la misma plasmación física que hace décadas. Cuando menos da que pensar sobre la posibilidad de erradicación de las mismas.

“Madrid es un asentamiento. Una fonda de emigrantes pueblerinos”

Esperanza Molina *Los otros madrileños*

3.1. ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

El objeto de este apartado es la constatación de la existencia de áreas urbanas caracterizadas por las malas condiciones de vida de su población a lo largo de un periodo definido de estudio, abarcando desde mediados del siglo XIX hasta el comienzo del periodo democrático en nuestro país.

A lo largo de todos estos años se han producido numerosos y contrastados cambios en lo que a la concepción del problema de estas áreas atañe. Su existencia es un fenómeno constatado desde la novelística hasta los textos más científicos, desde las geografías médicas hasta los propios documentos de ordenación urbana, independientemente del periodo cronológico del que se trate. Lógicamente, esas condiciones de vida han tenido una clara evolución, desde los primeros “barrios bajos”, caracterizados por la ausencia de los mínimos elementos de vida cotidiana (sin agua, sin luz, sin orden urbano, sin viario, etc.), pasando por los barrios suburbanos que surgen en el Extrarradio desde finales del siglo XIX, los cuales en buena medida acumulan problemas anteriores aunque con un cierto orden constructivo. Mantienen éstos una clara vinculación con el origen de su población, en su mayoría de origen rural. Por ende, las construcciones también manifiestan las características de sus moradores. La planificación es todavía casi inexistente pero las condiciones de vida de sus habitantes mejoran sustancialmente, también influidas por los adelantos tecnológicos y de toda índole coetáneas. Estos ámbitos suburbanos se mantienen durante décadas e incluso pueden subsistir en la actualidad a pesar de las sucesivas políticas de intervención aplicadas sobre las mismas. En otras ocasiones, estos asentamientos espontáneos no llegan a convertirse en unidades urbanas más o menos normalizadas, manifestándose como fenómeno de chabolismo, lo que impone su desaparición por eliminación y por realojo de sus habitantes, en la mayor parte de los casos.

No puede entenderse la conformación de áreas urbanas desfavorecidas sin tener en cuenta algunos factores: por un lado, el momento político en el que surgen; por otro, la voluntad política de intervención y la forma en cómo se produce la misma; todo ello, para tratar de explicar la relación existente entre políticas y áreas, tanto en su eliminación como en su aparición. La existencia o no de estas áreas urbanas viene condicionada, en ocasiones, por situaciones carenciales de índole general, fundamentalmente asociadas a crisis económicas. Pero también, son fruto del sistema capitalista que establece una clara dicotomía entre riqueza y pobreza. Como tal, las clases pudientes se asientan en los ámbitos más favorables de la ciudad y las más pobres en aquellos menos favorecidos. Lo que ha originado tradicionalmente es la aparición de

áreas urbanas carenciales que son el objeto de estudio de esta investigación. Plantear su desarrollo y evolución durante casi un siglo obliga a un ingente esfuerzo de comprensión de cada momento histórico, de las decisiones políticas, así como de múltiples factores que escaparían al objeto de esta investigación. Por ello, se ha optado por un esfuerzo de simplificación, destacando únicamente los principales hitos que expliquen la conformación de estas áreas urbanas. La síntesis que aquí se presenta hace relación a la evolución de las áreas desfavorecidas urbanas.

3.1.1. Diferentes perspectivas con las que se han abordado las áreas problemáticas en Madrid. Evolución espacial del suburbio, su definición y denominación

Es evidente que a lo largo del último siglo se han ido estableciendo diferencias en relación a la concepción y análisis de la problemática urbana. Se han producido tanto en su definición, como en su manifestación espacial y en su problemática intrínseca. Del barrio bajo, en el interior de la ciudad, se pasa al , a aquellas zonas alejadas del centro que crecen sin orden, pasando por las barriadas de autoconstrucción, para finalmente llegar a los barrios desfavorecidos de la actualidad, perfectamente integrados en la trama urbana en casi todos los casos. En buena medida, todas estas áreas diferenciadas y carenciales han supuesto el germen de los que hoy denominaremos como barrios desfavorecidos urbanos. En sí no son más que relictos o evoluciones, en unos casos fiel reflejo de su origen o en otros pura toponimia, del asentamiento original.

A lo largo de este capítulo vamos a desentrañar las diferentes perspectivas con las que se han abordado las áreas problemáticas madrileñas. Primero desde su definición, para luego entrar de lleno en los cambios espaciales que estos ámbitos han sufrido a lo largo del último siglo. El siguiente paso consiste en un recorrido histórico por las políticas de intervención. Queremos dejar patente cómo existe una cierta evolución, primero en el concepto, luego en la política y por último, en la problemática social de los habitantes. Desde los primeros asentamientos del , que carecían de los más elementales servicios infraestructurales, a las reivindicaciones de realojo “in situ” de los sesenta y setenta, hasta las demandas actuales de rehabilitación y de mejoras del transporte público han sido muchos los pasos recorridos y las aspiraciones planteadas.

De cualquier modo, son de destacar dos dimensiones fundamentales que no podrían dejar de formar parte de este trabajo. Por un lado, las consecuencias de toda índole, que para la sociedad española supuso la guerra civil de 1936 a 1939. En lo que respecta a la configuración de las ciudades fue un hecho decisivo, tanto por los efectos destructivos como por los de reconstrucción, propiciando tanto reformas urbanas como el grave deterioro de las condiciones de alojamiento de la población trabajadora con todas las consecuencias que de ello se derivan. En el plano social¹, las consecuencias fueron diversas: familias truncadas; proliferación de la orfandad; desamparo económico; hambre; proliferación de enfermedades; incremento de mortalidad y morbilidad; descenso de natalidad; hacinamiento; falta de viviendas; aumento de actividades

¹ En el artículo de Francisco Quirós sobre los suburbios de Madrid en 1943 podemos encontrar toda una relación de consecuencias urbanas y sociales generadas a raíz del conflicto bélico, junto con la propia descripción de los suburbios en esa época. Artículo basado a su vez en un informe de la época relativo a *La moralidad pública durante 1943-1944*, publicado por el Patronato de Protección a la Mujer. La información es ciertamente subjetiva puesto que presenta un marcado carácter paternalista pero, en cualquier caso, muestra la realidad social imperante en los suburbios de la época.

marginales y así un largo etcétera. Como plantea Quirós (1990), es significativa la ausencia de análisis sobre las transformaciones sociales y urbanas de este periodo frente a otros mucho más documentados (mediados del siglo XIX o Desarrollismo de los 60-70 por ejemplo).

Por otro lado, es un periodo marcado por la evolución demográfica del municipio de Madrid, basada fundamentalmente en las intensas migraciones desde las áreas rurales. La situación económica de progresivo empobrecimiento, de inexistencia de maquinaria y otras múltiples razones cómo la industrialización urbana originan este proceso. No vamos a entrar en este trabajo más profundamente en ello porque ya está lo suficiente documentado. Lo que nos interesará resaltar es cómo esas migraciones configuran espacios urbanos con una elevada proporción de marginación así como su evolución posterior y las soluciones políticas al respecto.

Para una mejor comprensión de este fenómeno urbano se ha decidido dividir el apartado en tres periodos históricos. El primero abarca desde el Plan de Ensanche de Castro de 1859 hasta el inicio de la Guerra Civil. La importancia de este periodo radica en el hecho de que constituye el germen de la tradicional configuración urbana de centro, ensanche y extrarradio. En cada uno de esos ámbitos territoriales se plasman una serie de áreas carenciales con características similares en función de su localización espacial, que a su vez serán distintas según se hallen dentro o fuera del área consolidada madrileña. Igualmente, son diferentes los procesos que dan origen a estas áreas en cada uno de esos ámbitos. Nos interesará recalcar las diferencias existentes entre cada uno de ellos.

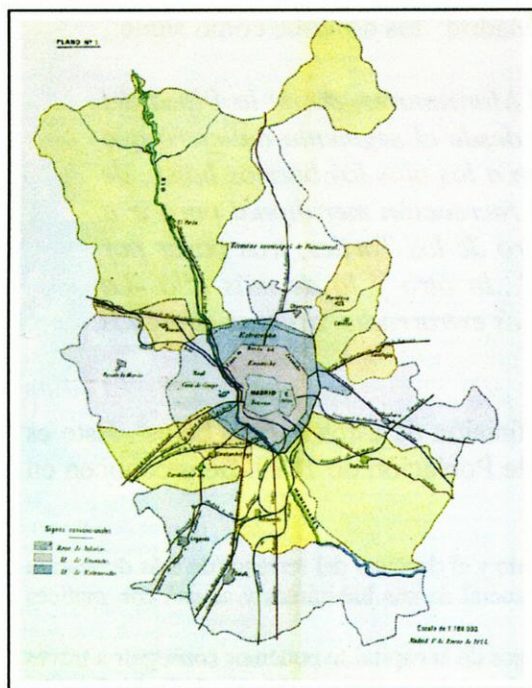


Figura 3.1. Superficie del casco interior, el Ensanche y el Extrarradio de Madrid, 1924.

Fuente: Sambricio, 1991

El segundo periodo nos lleva desde la finalización de la guerra (1939) hasta el fin del periodo dictatorial (1976). Son los años de auténtica conformación del espacio urbano madrileño, de posguerra, de expansión urbana periférica, de políticas públicas remediales de un problema urgente: el alojamiento de la ingente masa de población inmigrante que llega a la capital. Se va configurando, así, un Madrid rodeado de un cinturón de miseria, de barrios suburbanos, a la vez que se plantean diferentes soluciones políticas. La conciencia urbanística, el avance de la sociedad, la puesta en marcha de instrumentos y las diferentes instituciones actuantes dan fe de un intento de erradicación de los problemas.

El tercer periodo abarca desde el inicio del periodo democrático hasta la actualidad. Es un momento histórico en el que la evolución de las áreas más desfavorecidas de la ciudad sufren una intensa transformación. No sólo estas áreas, sino toda la ciudad en su conjunto, lo que facilitará antes o después el proceso de integración de dichas áreas con el resto de la urbe. Las primeras décadas estuvieron marcadas por unas intervenciones semejantes a sus predecesoras pero donde la participación vecinal cobra una presencia mucho más relevante. Ello motivará su participación en el diseño del barrio y en la permanencia de la población en él. Se configuraron así auténticas unidades urbanas de considerables dimensiones que trataron de solventar el problema de la vivienda a mucha gente. Queda por definir si estas políticas han conseguido adaptarse a la evolución de la sociedad y si esas áreas desfavorecidas han conseguido ser erradicadas. La impresión general es que se ha solucionado el problema de la vivienda pero no otros aspectos sociales de la población que allí reside. Las últimas políticas parten de un supuesto carácter integral en sus intervenciones, pero todavía es demasiado pronto para evaluar su verdadera incidencia sobre estos ámbitos urbanos desfavorecidos.

3.1.1.1. Del Plan de Ensanche de Castro a la Guerra Civil

La ciudad de Madrid anterior a 1860 es una ciudad aprisionada por las sucesivas murallas y cercas que la comprimen y que provoca su densificación hacia el interior. Este fenómeno desemboca en el deterioro de las condiciones de vida en determinadas partes de la ciudad y la existencia de **barrios bajos**² caracterizados por una vivienda ínfima, por unas nefastas condiciones de vida, por el hacinamiento y por otras problemáticas; poco a poco se van colmatando, provocando la existencia de determinados lugares “oscuros u ocultos” como los denomina Terán (1999). Bernaldo de Quirós, en 1899, en su obra “La mala vida en Madrid” los describe como sigue:

“Desde la Plaza de la Cebada hasta el Manzanares, desde la Plaza del Progreso hacia el sur del municipio, y desde el segmento callejero que une Atocha con Magdalena, se muestran a los ojos los barrios bajos, de tipismo incontestable, que discurren en recreación meridional para ir a morir a Legazpi, La China o el vertedero de los Toriles, tras pasar por las Peñuelas...” Y continúa diciendo, *“...lo otro y lo de más allá -La Celsa, San Cristóbal, Pan Bendito, etc.- es extrarradio, afueras, antiguos despoblados”*.

En ocasiones son otros los criterios de definición de estos barrios bajos³. Este es el caso de la denominación seguida en el Censo de Población de 1899. Se reconocen en

² Denominados de este modo por razón de su emplazamiento y el desnivel del terreno (de más de setenta metros). Aunque más tarde el término señalaría la clase social de sus habitantes y se usó con matices peyorativos (Simón, 1994:383).

³ En la misma línea, un interesante retrato de los barrios bajos de la capital lo podemos conseguir a través de la literatura de la época: “*Del Rastro a Maravillas*” o “*Los cohetes de la verbena*”, de Pedro Répide; “*La Nardo*”, de Ramón Gómez de la Serna; “*El Avapiés*”, de Tomás Borrás; “*El viejecito de La Paloma*” de Antonio Casero; “*Huelga de golfos*” de Fernando Mora; “*Los piratas de los barrios bajos*” de Eugenio Nobel “*Misericordia*” de Pérez Galdós, “*Los barrios bajos*” de López Silva o “*Canciones del suburbio*” de Pío Baroja constituyen ejemplos representativos de ello. Pero no sólo a través de la literatura, sino también a través de otras manifestaciones artísticas, tales como la zarzuela “*Los barrios bajos*” (1878) y “*La verbena de la Paloma*” (1901) o la pintura. En todos ellos, lo que encontraremos son retratos de la situación de buena parte de los barrios bajos de la capital.

el mismo que casi dos quintas partes del total poblacional (unos 150.000 habitantes) reside en estos barrios bajos, y además se afirma:

“...los llamados barrios bajos, localizados en los tres distritos de Hospital, Latina e Inclusa, no sólo merecen tal nombre por hallarse topográficamente bajo el nivel medio del suelo de la población sino porque considerados demográfico y socialmente acusan la misma inferioridad de urbanización y cultura...” (Villarín, 1987:60)

El constreñimiento provocado por las murallas y cercas supone también la aparición de construcciones hacia el exterior de los límites físicos de la ciudad. Son los denominados **arrabales**. En ellos, se acumulan igualmente problemáticas tales como la falta de infraestructuras básicas como el agua o el saneamiento. Este crecimiento a extramuros surge o bien en las proximidades de núcleos ya existentes o bien aprovechando las vías de comunicación de salida de la capital. En cualquier caso, suponen la aparición de áreas con carencias urbanas, solucionadas con el paso del tiempo, manteniendo ese carácter marginal que ya poseían desde sus inicios. O sea, barrios bajos al interior y el germen de lo que posteriormente serían los suburbios hacia el exterior.

Incluso todavía hoy, se habla de “barrios bajos” urbanos para hacer referencia a estos espacios urbanos internos de la ciudad. En ellos “una multitud de ancianos alcohólicos, adolescentes sucios e inadaptados y niños desaseados, y en ocasiones harapientos, suspiran por integrarse o por rechazar y forman parte de esa legión itinerante que nadie quiere observar salvo en sus aspectos aislados de individualidad” (Villarín, 1987:61).

Aparece un nuevo rasgo que acompaña a la Revolución Industrial, la radical segregación espacial de los trabajadores que son confinados a distintas partes de la ciudad. En Madrid apenas existían los típicos “*slums*”, característicos de la ciudad industrial⁴, sino barrios populares y arrabales como herencia histórica, “a los que se sumaron los suburbios marginales, como respuesta improvisada, o como reacción económica, producida sin reflexión, ante algo inesperado, pero esperable” (Terán, 1999:54).

Ante la situación de paulatina densificación del centro de la ciudad se formularon diferentes soluciones (siguiendo postulados de años antes de ciudades europeas). Surge así la idea del **Ensanche** y su propuesta formal para Madrid del ingeniero de caminos, Carlos María de Castro en el año 1860. Esta fórmula, que comentaremos en el apartado de políticas de intervención urbanas, marca en el interior de la ciudad una clara delimitación de usos y entre áreas, lo que acarrea diferencias tipológicas y constructivas. Entre sus objetivos estaba la ordenación del espacio para así dar respuesta a la necesidad de vivienda obrera, de mayor calidad que la existente hasta el momento, así como la delimitación manifiesta de usos residenciales (lo burgués frente a lo proletario) e industriales. Se buscaba la racionalidad en la ciudad pero

⁴ La definición textual de “*slum*” según el diccionario de Geografía Humana de Johnson et al. (1998) es la siguiente: “*An area of overcrowded and dilapidated, usually old, housing, occupied by people who can afford only the cheapest dwellings available in the urban area, generally in or close to the inner city. The term usually implies both a poverty-ridden population, an unhealthy environment, a district rife with crime and vice.*”

también se consiguió la segregación espacial de sus moradores. Frente al tradicional papel que cobra el espacio público en las culturas mediterráneas, de uso, de convivencia, de relación, etc., se impone un nuevo modelo de ciudad que no cuenta para nada con las anteriores premisas: a partir de cierto límite, “las nuevas barriadas carecen de espacio público porque se valora más su potencial económico y monetario frente a sus posibilidades como espacio de convivencia y de relación de sus habitantes” (Higuera, 1981:38).

Existe la opinión de determinados autores de que, en buena medida, los ensanches son responsables de la configuración en zonas externas al mismo de lo que se conocen como los **suburbios periféricos**. La explicación se basa en el objetivo teórico de que los ensanches se plantean como una fórmula capaz de responder a la escasez y carestía de viviendas y con ello favorecer a las clases más populares⁵. A pesar de las diferencias de las viviendas del con las del Ensanche, también aquí se producen fenómenos de marginalidad y hacinamiento (Mas, 1978:314). Lo que Terán (1999) denomina como “insuficiencia del ensanche”, es decir, la incapacidad del sistema de dar respuesta al problema de la vivienda obrera y la carga de expectativas positivas que el suelo exterior al mismo iba a generar.

Con ello, lo que se consiguió es la profusión y crecimiento de aquellos suburbios periféricos, en lo que se ha denominado como **Extrarradio**, en los límites mismos del Ensanche. Se suelen denominar **parcelaciones periféricas**, configurando sistemas reticulares más o menos deformados con una gran variabilidad en cuanto a tamaño y forma. La explicación de este tipo de asentamientos arranca de la imposibilidad para grandes capas sociales de acceder a la oferta inmobiliaria del Ensanche y de las posibilidades de aprovechamiento de los elementos rurales y viarios fundamentalmente, existentes en aquel periodo en el entorno de Madrid. Algunos ejemplos podrían ser los de las carreteras de salida (Aragón y Extremadura), vías de comunicación y acceso de servicios (López de Lucio, 1976:154). Presentaban unas características tipológicas dominadas por el uso de técnicas artesanales pero con cierto carácter urbano (uso del ladrillo visto, la teja, etc.). Este hecho las diferencia enormemente de las parcelaciones marginales de la postguerra, donde la calidad edificatoria y constructiva era sensiblemente menor.

La existencia de dichas áreas urbanas caracterizadas por la existencia de viviendas inadecuadas e insalubres en Madrid queda bien recogida en diferentes obras literarias de la época. Baste recordar el ejemplo de la novela barojiana⁶. Más científicamente este fenómeno se empieza a reconocer, ya desde décadas antes, a partir

⁵ Como reconoce Mas (1978), no se puede hablar de vivienda obrera como tal en el Ensanche cuando se están formando los suburbios del Extrarradio (Cuatro Caminos, Prosperidad, etc.), que sí tienen claras notas de asentamientos proletarios. La vivienda obrera del Ensanche es un tipo de edificación construida para ser alquilada a jornaleros y nunca se levanta en régimen de autoconstrucción. Presenta mayores dimensiones, mejores dotaciones, mejor conexión a la red viaria y otras frente a las del Extrarradio.

⁶ Un magnífico ejemplo de la situación de los suburbios madrileños se puede encontrar en la novela de Pío Baroja “La Busca”. A través de los ojos de un niño se examina una ciudad de contrastes, donde conviven la vida refinada del centro con la “vida africana” del suburbio (Díez, 2002:39). La novelística constituye un importante testigo de la situación de estas áreas carenciales madrileñas ya que, en buena medida, constituyen el referente escrito de la realidad imperante. Y ello a pesar del supuesto sesgo que cada autor puede dar a lo que ve.

de las conocidas como “geografías médicas”⁷, donde se reconocen como perjudiciales muchas de las características intrínsecas de determinados barrios madrileños. Esa asociación del higienismo al tema de las reformas urbanas será planteado también con posterioridad al problema del Extrarradio (Alonso, 1985:25). En la misma línea podemos recoger las palabras de Montaldo (1905) refiriéndose a las condiciones higiénicas y morales:

“...sobre todo desde que existe una ciencia, de origen tan divino como pueda atribuírsele a la que más, que se llama higiene pública social, la cual tiene sus ritos y sus dogmas uniformes, igualmente beneficiosos para católicos que para protestantes o moros”.

El desarrollo de estos suburbios, emparentados con los “barrios bajos” del interior de la ciudad, se caracterizaban por la presencia en ellos de población obrera de relativa homogeneidad social. Su verdadero desarrollo no se produce hasta el primer tercio del siglo XX (Valenzuela, 1975:35) y poseen como rasgos diferenciadores la edificación baja, la escasa calidad constructiva, la falta de servicios urbanísticos, el hacinamiento de construcciones en los patios interiores (los famosos “corrales de vecinos”), la ausencia de espacios libres, etc.

Así, a finales de siglo podemos encontrar una ciudad bien diferente, funcionalmente más compleja y morfológicamente distinta. Urge que se modifique el aspecto de Madrid. “Para ello es necesario derribar y edificar regenerando, que reformando las condiciones locales, higiénicas y económicas de la capital, queda eterna memoria de este sacudimiento nacional” (Fernández de los Ríos, 1989:17). Una ciudad que se expande, a veces ordenadamente y otras inconexamente, casi siempre fruto de la clase social a la que el suelo y la edificación va dirigida que comienza a presentar unas áreas urbanas problemáticas, auténticos gérmenes de las actuales.

Las décadas iniciales del siglo XX estuvieron marcadas por el cambio de mentalidad frente a la técnica y el progreso, la “cuestión social” como preocupación o amenaza, el enfrentamiento entre los grupos de la Restauración y la nueva burguesía, con el trasfondo de la articulación de una nueva legislación urbana, de un planeamiento moderno, donde conceptos tales como expropiación o compensación empiezan a cobrar importancia. La situación era la siguiente: en el Interior, hacinamiento, falta de viviendas y dificultad de circulación; en el Ensanche, anormalidad en el desarrollo de las edificaciones, necesidad de variación de trazados en algunos puntos e incomunicación de barriadas y en el Extrarradio, desorden y falta de condiciones higiénicas (Núñez Granés & García Cháscales, 1927:8).

Esta difusión espacial de la vivienda insalubre a principios del siglo XX va unida al nacimiento de barrios suburbanos clásicos al Norte (Tetuán y Cuatro Caminos), al Este (Prosperidad⁸, Guindalera y Ventas), al Oeste y al Sur (Puente de Vallecas). Fernando de Terán (1976) señala, refiriéndose a estas áreas, “el desbordamiento de la edificación marginal de los conjuntos suburbanos, inconexos e insuficientemente dotados de servicios mínimos, con toda su secuela bien visible de miseria e

⁷ Valga como ejemplo la siguiente publicación: Hauser, Ph. (1902) *Madrid bajo el punto de vista médico-social*, Est. tip. Suc. de Rivadeneyra, Madrid. También es interesante la recopilación de Feo (1996) sobre las “geografías médicas” de Tineo.

⁸ Sobre el barrio de Prosperidad resulta muy interesante la publicación de Tomé (2003).

infravivienda, para atender la demanda de las clases sociales que no podían satisfacer los costes derivados de las características con que se desarrollaba el ensanche”. Por tanto, se genera una situación problemática que, en buena medida, tardará en eliminarse decenas de años con posterioridad, o que incluso, suponen el germen de áreas problemáticas presentes en la actualidad.

Estas primeras décadas del siglo estuvieron marcadas por los intentos de resolver el problema del Extrarradio (Gavira, 1985:3). El propósito de reponer un nuevo orden social a través de la recomposición del orden espacial constituyó la culminación de la mayor preocupación municipal del momento materializada en la urbanización del Extrarradio. Desde el Estado, la principal preocupación era la creación de vivienda para la clase obrera (Ayuntamiento de Madrid, 1984:143).

En este sentido, fueron significativas las palabras del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Madrid (1916) solicitando al Directorio Militar *“las necesarias autorizaciones para poder salir definitivamente del estancamiento en que desde hace nada menos que medio siglo se encuentra el problema de la urbanización del extrarradio, que comprende una superficie algo mayor que las del interior y ensanche de Madrid reunidas, y que contienen unas 5.200 edificaciones, albergando una población que excede los 165.000 habitantes”*.

Sin lugar a dudas, el principal valedor y representante de toda una corriente cultural, política y social del momento hacia la mejora del denominado Extrarradio, fue el ingeniero Pedro Núñez Granés. En 1909 aparece una primera publicación que ya hacía referencia explícita a la necesidad de urbanizar el Extrarradio. Refiriéndose a la conversación mantenida con el Alcalde Conde Peñalver, Granés, manifiesta lo siguiente:

“Hícele saber entonces mi deseo de que se estudiaran los planes generales de saneamiento de subsuelo y urbanización del extrarradio, problema que, como ya dejo dicho, consideraba de vital interés para Madrid”. Igualmente, *“...también es de urgentísima necesidad mejorar el estado de urbanización en que hoy se encuentra el extrarradio”* (Núñez Granés, 1909:3).

De nuevo, en 1920 Núñez Granés planteó esta problemática. Define el Extrarradio como los alrededores de las grandes urbes, es decir, las superficies situadas entre los límites de sus respectivas zonas de ensanche y los de sus términos municipales. Continúa diciendo:

“De la urbanización de los alrededores de Madrid, comprendidos entre dichos límites (llamados vulgar e impropriamente extrarradio), es de lo que vamos a ocuparnos en este proyecto, conservando dicha denominación para los citados alrededores, aunque sea impropia, porque expresa rápidamente la parte del término municipal que va a ser objeto del trabajo que nos ocupa” (Núñez Granés, 1920:11).

Cuatro años más tarde, Granés volvió a la carga con una nueva publicación. De nuevo planteó la necesidad de mejora de urbanización del Extrarradio argumentando sus

ventajas desde los puntos de vista higiénico social y económico. Y lo argumentó como sigue:

“...todas las construcciones que se levantan se sitúan allí donde a cada propietario le conviene...además, esta anarquía afecta a la salubridad y a la riqueza de la ciudad” (Núñez Granés, 1924:6).

Granés planteó la necesidad de la creación de un plan como en el Ensanche, próximo a los casos de ciudades como París, pero con un cierto carácter social⁹ que sobrepasase la mera intervención física.:

“Es indispensable que esos alrededores, hoy lánguidos y misérrimos, adquieran relieve para que se advierta en ellos la proximidad de una gran urbe...No de otro modo se ha procedido en las grandes capitales europeas. París tendría la mitad de sus encantos si no dispusiese de aquellos bellísimos suburbios que son la alegría de la vista, la fuente de la salud y el complemento de la vida parisiense” (Núñez Granés, 1924:6).

En definitiva, este proyecto intentó dar respuesta a ese crecimiento espontáneo, sin ningún tipo de orden urbanístico, que se produce en los terrenos anexos al Ensanche, formulado con rigor y ampliamente difundido por el autor. Núñez Granés planteó los ejes de comunicación como elementos fundamentales que ayudarían, por un lado, a la mayor higiene del área, y por otro, al aumento de la riqueza de la ciudad. Fue, sin lugar a dudas, y a pesar de que nunca se llevó a buen término¹⁰, un ejemplo de racionalismo urbano con algo de vocación social. Argumentando perfectamente la necesidad del mismo provoca el que se focalize la atención sobre uno de los problemas urbanos más acuciantes del Madrid del primer tercio de siglo.

Una perspectiva diferente aparece en la Información sobre la ciudad de Madrid¹¹ de 1929, con las siguientes afirmaciones acerca de los suburbios periféricos y del Extrarradio:

Refiriéndose a los suburbios: “...éstos crecieron sin trabazón urbana para su constitución ni ordenanza a que someterse (...) La pavimentación en general se reducía a la acera de paso para peatones, careciéndose en muchos casos de ella, por lo que abundan los baches y charcos en invierno y polvo en verano”.

“Encontrándose al oeste y al noreste del Ensanche los espacios de la Real Casa de Campo, Moncloa y Dehesa de la Villa, han constituido afortunadamente barrera para impedir que estas direcciones se expandiera la población en la forma caótica en que lo ha hecho en el resto de superficie ocupada por el extrarradio”. Y continúa como sigue

⁹ Para ello, se plantea la ordenación del uso del terreno para su aprovechamiento económico más equitativo; concede la mayor preferencia a la higiene general de la ciudad, a la que defiende mejorando las condiciones de vida de las clases modestas (Núñez Granés & Aranda, 1927:57)

¹⁰ En 1924 se aprobó el Estatuto Municipal y en 1929 el Ayuntamiento de Madrid convocó un concurso de carácter internacional para la reforma del interior y la urbanización del Extrarradio.

¹¹ Ayuntamiento de Madrid (1929) *Memoria: Información sobre la ciudad*, Instituto Geográfico y Catastral, Imprenta Municipal, Madrid.

... "en esta zona (Extrarradio), bastaba la existencia de una vía de tráfico o de una pequeña planicie, difícil de hallar, dada su topografía, para que se iniciara un grupo poblado que iba creciendo sin trazado ni más ordenanzas que algunas con las relacionadas con la higiene y la seguridad".

La controversia política y el interés social por el Extrarradio, unido a las posibilidades de desarrollo de un suelo abundante en el momento también están en la base de concepciones diferentes respecto a este ámbito:

(Definiendo el Extrarradio) *"Ancho campo que fácilmente puede serlo de amplias experiencias urbanísticas a base de municipalización de terrenos o al menos de un riguroso criterio de previsibilidad y que, por el contrario, no es sino un suburbio caótico, poblado de construcciones, cuya única realidad es la de constituir una grave dificultad económica para la realización de cualquier plan que se trate de realizar para resolver este urgente problema"* (Fraile, 1929:38).

"La finalidad no será otra que la de romper, con decisión y para siempre, ese cinturón infeccioso, antiestético y nauseabundo, que amenaza, ahoga y desprestigia a la capital, formado por ese conjunto de edificaciones, tejares y traperías antihigiénicas y construidas sin orden ni concierto que supone el extrarradio..." (-Comisión de Enlaces Ferroviarios, 1932-Fernández, 1991).

La definición y transformación del Extrarradio provocó un intenso debate¹², más aún cuando el Ensanche estaba todavía sin urbanizar casi al cincuenta por ciento y acabó por no realizarse. Se plantearon dos posturas bien diferentes; por una parte está la que asume el problema del crecimiento como un problema de urbanización, de la que Núñez Granés constituiría el principal defensor. Por otra parte, la de aquellos otros técnicos que como Aranda, Lorite y Zuazo, entienden el planeamiento como un problema de organización que ha de contemplar diversos niveles de intervención, integrados en una Ley General de Urbanización (Barreiro, 1992:15). El relativo fracaso de la urbanización de los núcleos del Extrarradio¹³ fue debido a la falta de acuerdo de una sociedad que se enfrenta a una nueva forma de hacer ciudad, incompatible con los intereses tradicionales de los propietarios del suelo (Gavira, 1985:10) y de los representantes del poder económico de la Restauración contrapuestos a su vez a los intereses de la nueva burguesía surgida tras la Primera Guerra Mundial. Ese espacio legalmente no urbano, sin normativa edificatoria estaba compuesto a finales de siglo por agrupaciones como La Guindalera, La Prosperidad, El Parral, Las Ventas, Puente de Vallecas o Bellas Vistas y Tetuán (Terán, 1992:212).

¹² Entre las posturas reformistas: *"Hay que reformar Madrid, no inventar un Madrid nuevo"* (Vega March, 1907).

¹³ Como prueba de la importancia de estos ámbitos urbanos dentro del orden social de la ciudad, está el hecho de que fue en estos núcleos proletarios del Extrarradio donde surgieron las nuevas organizaciones de clase. En 1879 nació el Partido Socialista Obrero Español (PSOE); en 1888 se creó el sindicato UGT; en 1911 la CNT, en definitiva, se establece una nueva lucha social en las ciudades, que parte de estos ámbitos desfavorecidos.

Definido en el Plan General de 1946, el Extrarradio se plantea como los sectores de edificación desordenada que están en contacto directo con el casco histórico y sus barrios. Como tal se caracterizan los sectores de Cuatro Caminos a Tetuán, de Prosperidad al Retiro y la rivera izquierda del río Manzanares (Dieguez, 1991:142).

La problemática real es que Madrid se rodeó de una cintura de miseria formada por piezas “urbanas” en los que las vías eran angostas, con trazados incomprensibles, sin servicios de pavimentación, desagües ni alumbrado, con edificaciones pobres, de alturas desproporcionadas al ancho de las calles, con fondos de manzana pequeños, además, entremezclados con la industria, con abundancia de pozos negros y charcas con perjuicio clarísimo para la salubridad pública. La situación de estas áreas suburbanas hasta el inicio de la Guerra Civil siguió por los mismos derroteros. Ese suburbio clásico, que irá consiguiendo paulatinamente un cierto equipamiento urbanístico (luz, calles, agua, etc.), aunque de baja calidad constructiva, adopta diferentes versiones que se prolongarán durante décadas. Posteriormente, esos espacios fueron siendo absorbidos por el crecimiento urbano, pero, en muchos casos, las tramas iniciales y los problemas existentes no fueron del todo erradicados.

Como se ha podido ver, el problema de las áreas desfavorecidas durante este periodo está fundamentalmente asociado a la vivienda y a las condiciones de vida. En resumen, abandonamos el periodo con la existencia de unas áreas centrales caracterizadas por el hacinamiento y la densificación, por la existencia de asentamientos marginales al exterior del Ensanche y por la formación de ámbitos suburbanos con graves problemas ya reconocidos por parte de las autoridades.

3.1.1.2. De la posguerra al fin de la Dictadura

Durante este periodo, dos son los factores fundamentales que sirven de encuadre a la situación social del momento. Por un lado, el fin de la Guerra Civil y todo lo que ello acarreó; por otro, la evolución demográfica de Madrid, fruto del fin de la guerra y de una situación económica marcada por la autarquía. Por su culpa se agudiza la situación de los suburbios pre-existentes, a la par que aparecen nuevos asentamientos ilegales. En el fondo se trata de respuestas a una acuciante necesidad de vivienda por parte de un ingente volumen de población que paulatinamente llegaba a la capital en busca de mejores condiciones de vida que en su lugar de origen. En el Madrid de 1940 la burguesía no ha completado todavía el Ensanche de Castro y existen ya desde la preguerra barriadas proletarias en el Extrarradio¹⁴. Es un periodo histórico caracterizado por un ambiente social dominado por el estraperlo, el racionamiento o los realquilados con derecho a cocina.

La perspectiva de las áreas problemáticas nos lleva a un nuevo término, que a su vez, constituye y ha constituido una realidad física durante bastantes décadas, la del **suburbio**. Puede decirse que los suburbios de Madrid formaban en este periodo un ancho anillo de miseria (Sambricio, 1999^a:184) que rodeaba casi sin solución de continuidad a la gran ciudad (Figura 3.2). En 1946, el Obispo de Madrid, doctor Eijo Garay definía los suburbios de este modo:

¹⁴ Moreno Torres, Director General de Regiones Devastadas, mostraba su extrañeza en 1946 ante el hecho, ya detectado en la preguerra, de que el extrarradio hubiera crecido antes de completarse el propio Ensanche (Leira et al.,1976:47). Esto viene a demostrar tesis anteriormente planteadas de la segregación social y urbana originada por el propio Ensanche, contradiciendo los principios originales del mismo.

“Todo eso son los suburbios: sólo ribazos y colinas irredentes. Gentes que se hacinan bajo techumbres de uralita carcomidas...las aguas residuales hieden. Son los arroyos del detritus, sin alcantarillas, corriendo virus y excrementos a la descubierta por la misma faz del terreno” (Citado en Dieguez, 1991).

Los suburbios iban desde Vallecas hasta la Fuente de la Teja, pasando por Usera y los Puentes de Toledo y de Segovia, y desde Cuatro Caminos a las Ventas, por Tetuán de las Victorias y Chamartín¹⁵. La población residente en ellos, que oscilaba entre los trescientas cincuenta mil y los cuatrocientas mil, puede darnos una idea de la importancia del fenómeno. Su posición geográfica durante la contienda civil generó casi su total destrucción lo que condicionó buena parte de las condiciones sociales y habitacionales del momento. Transcribimos aquí un párrafo¹⁶ fiel reflejo de la situación imperante en estos ámbitos suburbanos:

“La miseria es tan enorme, que difícilmente se puede explicar. Sin muebles, sin vestidos, sin casi comida, así viven miles de almas en las afueras de Madrid; dedicados a la busca, a la ratería y a la mendicidad, depauperados y recelosos...”

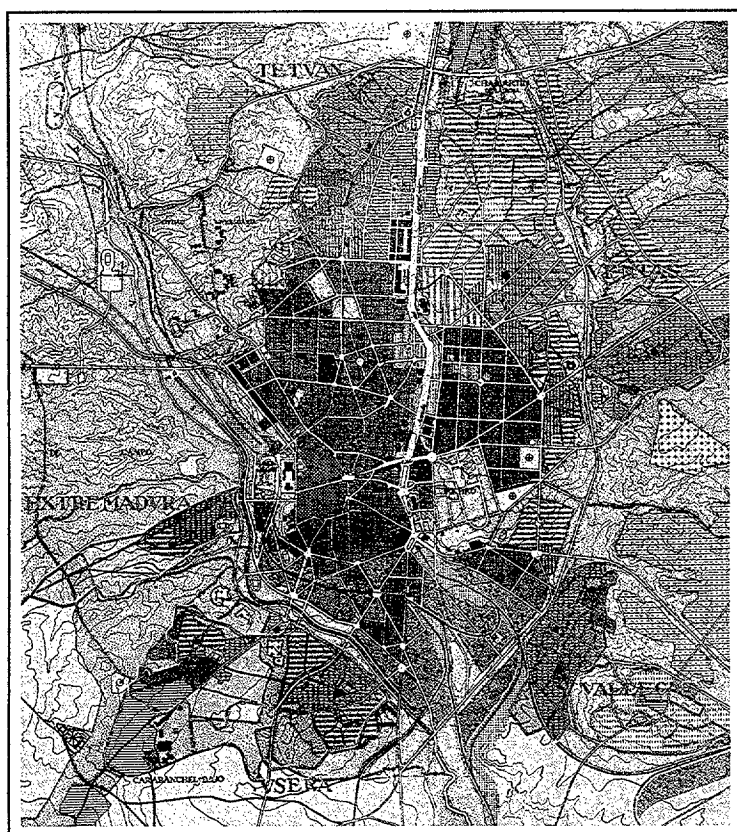


Figura 3.2. Situación de los suburbios de Madrid en relación con el Plan General de Ordenación, 1941.
Fuente: Sambricio, 1999a

¹⁵ En el artículo de la Comisaría (1948) aparece una interesante descripción de los suburbios de Ventas, Usera-Puente de Toledo, Extremadura, Vallecas y Tetuán.

¹⁶ Párrafo procedente del artículo de Francisco Quirós sobre los suburbios de Madrid en 1943.

Aunque su localización espacial quedaba más o menos clara, existe una dificultad añadida en la definición misma del término¹⁷. Ha sido siempre un concepto ambiguo, “a veces utilizado como sinónimo de barrios bajos y otras como equivalente de barrio de chabolas o de autoconstrucción, cuando no englobando ambas cosas a la vez” (Quirós, 1990). A veces, el suburbio es entendido no tanto como espacio físico, sino como espacio sociológico. No se define por su fisonomía, sino por la mentalidad y las actividades de la población frente al resto de la ciudad (Higueras, 1981:40). Un ejemplo de imprecisión lo podemos encontrar en Valenzuela (1969:404) donde se define en un estudio sobre el Barrio de Doña Carlota como de barrio marginal caracterizado por la superpoblación, su deterioro, las escasas condiciones higiénicas, el desorden urbanístico, la pobreza, la existencia de un volumen de población heterogénea, el aislamiento social y la inexistente movilidad social. Se entiende el suburbio “como un subproducto de la civilización ciudadana, de cuyas ventajas no participa, aunque sí de todas sus desventajas”. En el mismo también se observa la existencia de profundas diferencias entre el ámbito norte y el sur, así como el carácter de barrio marginal presente desde el mismo momento de su nacimiento dentro del suburbio.

Prieto Moreno (1948) no identifica el suburbio como el de las grandes capitales europeas. En realidad, Prieto afirma que no debería emplearse la denominación de suburbio, pues con ello se desvirtúa su naturaleza y se puede ofender a la dignidad de sus habitantes. Afirma, igualmente, que el suburbio madrileño está habitado por gentes que participan en la vida activa de la capital, salvo un “pequeño porcentaje de baja condición moral”. Su población es de clase trabajadora y como tal, debe ser digna de toda atención.

Paradójicamente, “la ciudad no suele tener conciencia de la existencia del suburbio hasta mucho tiempo después de haberse formado y casi siempre hasta que no comienza el proceso de integración, que es el que crea problemas” (Higueras, 1981:41). En esto último tiene mucha importancia las características propias de marginalidad y su propia condición de espacio ilegal e infradotado. En el mismo sentido podemos citar las palabras de Martínez de Pisón (1964:196) acerca del Barrio de Cuatro Caminos. Se trata de un suburbio, que al integrarse como barrio en la ciudad no pierde sus rasgos originales. “Guarda su peculiaridad periurbana, caminera, marginal y laboral, constituyendo una barriada”. En la formación de los suburbios madrileños, a finales del siglo XIX, ha jugado un importante papel no sólo la inmigración rural, sino también los obreros expulsados del casco, que buscaban allí una nueva vivienda y una nueva forma de trabajo. El mismo proceso de formación del suburbio así como sus rasgos particulares que se describen en este artículo podrían ser aplicables al resto de los ámbitos suburbanos madrileños. Muguruza, como Director General de Arquitectura, argumenta cuáles son las causas del suburbio: en primer lugar, como herencia de la guerra (bombardeos y destrucciones masivas de viviendas), argumento que podría ser rebatido fácilmente por su origen anterior a ello; fruto de la propia política de reconstrucción; y sobre todo, la fortísima emigración hacia la capital. Era, pues, un

¹⁷ Resulta interesante establecer las diferencias terminológicas respecto al suburbio anglosajón (“*suburb*”). El suburbio como principal modelo de crecimiento se configuró en los EE.UU., a mediados del siglo XIX como una alternativa de crecimiento y esencialmente como una actividad económica, relegándose las consideraciones de diseño urbano a un plano secundario. El suburbio representó un ideal de vida, ofreciendo seguridad, un ambiente limpio, segregado y cercano a la naturaleza (ya en los años 1950 y por primera vez en su historia, la mayoría de la población de los EE.UU. vivía en suburbios, llegando en el censo de 1980 a constituir aproximadamente el 65% de la población total). En la actualidad existe un intenso debate sobre la viabilidad de un urbanismo poco sostenible (Mawromatis, 2002).

problema básicamente de vivienda. Frente a estos argumentos se sitúan otros como los de Pedro Bidagor. Para él, el dilema de los suburbios era la propia existencia de chabolas. Las posibles soluciones vendrían de impedir el crecimiento de estos focos, limitar su número y reubicar a los chabolistas.



Figura 3.3. Portada del Diario Arriba (9 de enero de 1945)

Fuente: Ministerio de Fomento, 1999

Es de recalcar, a mayor abundamiento, la importancia que el marco político significaba en cuanto a las soluciones adoptadas de esta época. Existía una dicotomía urbanística entre la retórica fascista que inspiraba todo cuanto sucedía en los años de la posguerra y el racionalismo a cuyas formulaciones había que recurrir para buscar soluciones adecuadas al problema de los suburbios. A pesar de ello se mantuvo en ciertas esferas del Régimen la tesis de que eran un buen caldo de cultivo para la inquietud social a la vez que amenaza para el resto de la ciudad.

Valgan como ejemplo las palabras de José Moreno Torres, Director General de Regiones Devastadas, haciendo referencia a la situación de los suburbios:

(...) “ésta podría propiciar que se prendiera la mecha de la revolución comunista e inmediatamente hiciera la explosión todo el cúmulo de bajas pasiones y malvados instintos que estaban albergados, en gran parte, en estos suburbios madrileños”.

O el contenido de un folleto preparado para el Día Mundial del Urbanismo en el año 1953 donde, entre otros problemas de la ciudad, se señala el siguiente:

“...éstos (haciendo referencia a los suburbios), que forman un cinturón de miseria como consecuencia de no haber limitado la ciudad e impedido la edificación exterior, creando en cambio, dentro de su recinto, las zonas aptas para todas las clases sociales”.

Incluso, el problema de la vivienda en la década de los sesenta se da por finalizado mucho antes de que se produzca como un claro ejemplo de “triumfalismo

oficial". Este es el caso del Manual Informativo de la Villa de Madrid, del año 1967. En el mismo se afirma con rotundidad lo siguiente:

"Merced a una intensa ayuda económica estatal y a disposiciones que estimulan la construcción se ha llegado a solucionar el problema de la vivienda (...) en las zonas periféricas, siguiendo un amplio y bien estudiado plan urbanístico, se va extendiendo la población en amplias barriadas de lujosas viviendas, accesibles a las diversas clases sociales. Algunas de ellas, formando colonias, son las denominadas de San Fermín, San Blas, Tetuán, etc."

Las propias características del suburbio y la inexistencia de medidas para atajar su acelerado desarrollo se ponen también de manifiesto cuando por lo que se opta es por la vigilancia y el control policial. Ello viene a corroborar la opinión extendida entre diferentes autores de entonces sobre la amenaza¹⁸ del suburbio para la propia ciudad. Era temido ya desde antes de la guerra como potencial foco de subversión, que "encierra un peligro inmediato de conflictividad, que puede no ser controlable por la represión" (Leira et al., 1976:52). Se temía la movilización de los habitantes y su llegada hacia el centro de la ciudad¹⁹. Las medidas correctoras de esta situación por tanto, no iban encaminadas a resolver los problemas urbanísticos y edificatorios, a la vez que sociales, sino a tratar de establecer cierta "responsabilidad" para que los habitantes se sintieran "satisfechos" dentro de su miseria y evitar así los impulsos de organización de marchas sobre la ciudad (Terán, 1976). Ya durante la Dictadura de Primo de Ribera los suburbios eran la amenaza para las áreas burguesas de la ciudad, tanto la conflictividad social como la insalubridad, "lo que pondrá en marcha las insuficientes medidas que arbitrará el reformismo de los gobiernos de la monarquía" (Terán, 1992:238).

En otros documentos, de carácter mucho más subjetivo²⁰, se habla de los suburbios como auténtico lugar de procedencia de actividades marginales (sobre todo prostitución y en menor medida, delincuencia) hacia el centro de la ciudad. Son planteamientos éstos no defendibles, pero sí acordes, como casi todas las medidas políticas del momento, con el pensamiento y con la sociedad imperante de la época.

Otra perspectiva bien diferente la constituye la intervención del Estado como factor determinante del crecimiento urbano de aquel Madrid (Leira et al., 1976:45), tanto mediante actuaciones directas como mediante las figuras y los instrumentos utilizados en las diferentes acciones. Únicamente, el pretendido proceso de industrialización de Madrid es tomado en consideración como medida de erradicación de los ámbitos suburbanos.

¹⁸ En la misma línea, pero mucho antes, en 1916, en una conferencia celebrada en el Círculo Mercantil por el Ministro de la Gobernación, Ruiz Jiménez hablaba de "...la pervivencia del extrarradio es una vergüenza y un peligro; es como un ejército sitiador que siembra desolación y muerte, al que hay que combatir con energía" (Núñez Granés, 1920:331). Ese extrarradio era especialmente amenazante para la burguesía tras la constitución de los primeros sindicatos y la estructuración del movimiento obrero que convirtieron a la ciudad en el escenario de huelgas, manifestaciones y enfrentamientos (García Martín, 1992:48).

¹⁹ Valgan como ejemplo las palabras del Ministro de la Vivienda, Arrese: "el hombre cuando no tiene hogar, se apodera de la calle y cuando se apodera de la calle, empujado por el mal humor, se hace subversivo, agrio y violento" (Citado en Molero, 1988:65).

²⁰ Patronato de Protección a la Mujer (1944) *La moralidad pública y su evolución*, Madrid.

Otro ejemplo de la situación suburbial del Madrid de la posguerra son las palabras del propio General Franco al promulgarse la Ley de Ordenación Urbana de Madrid. Queda de manifiesto su voluntad explícita de convertir a Madrid en un símbolo de la capitalidad.

“La capital de una nación es el símbolo de lo que la nación es, y la capital de España, como desgraciadamente fue en otros tiempos, no respondía al espíritu de nuestras juventudes, a los sacrificios de tantos españoles... Yo he sentido siempre la tristeza, al entrar en Madrid de contemplar esos suburbios miserables, esas barriadas que le rodean, esas casas de lata que eran la supervivencia de una ley municipal de más de medio siglo” (Citado en Dieguez, 1991:2).

El propio Plan General de 1946 calificaba de suburbios a aquellos barrios que quedaban separados del Extrarradio por la vía de cintura propuesta entonces (Avenida del Abroñigal y del Manzanares) y los espacios verdes que la circundan y que constituían el primer anillo de la ciudad. Fue durante esos años cuando se formulan diversas opiniones sobre la resolución del problema de los suburbios. Entre los principales inconvenientes se encontraban el de poner freno a la especulación sobre los terrenos que poco a poco iban ganando centralidad. La *Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores*, nacida para aplicar el citado plan, llegaba a distinguir tres tipos de suburbios: en primer lugar, aquellos de origen rural originados, en buena medida por el proceso de anexión de municipios, como era el caso de algunas zonas de Fuencarral, Manoteras y zona noroeste de Tetuán; en segundo lugar, núcleos chabolistas, fruto de la expulsión de población hacia el exterior de la ciudad, ejemplificada en el Cerro del Tío Pío; finalmente, las parcelaciones ilegales surgidas al calor del descontrol de la autoridad, como el Pozo del Tío Raimundo o Palomeras.

En general, el suburbio aparece, pues, como una especie de chivo expiatorio al que se pueden achacar gran número de problemas de la ciudad, que irían desde su papel inhibidor del crecimiento conforme al plan, pasando por su gran consumo de suelo, favorecedor de tensiones especulativas, hasta la contaminación social de las restantes áreas urbanas (Galiana, 1995:49).

Como fenómeno de posguerra (años cincuenta y sesenta) aparecen nuevos espacios problemáticos, similares a las parcelaciones periféricas producidas al exterior del Ensanche, denominadas **parcelaciones ilegales**. Se caracterizan por su menor consolidación y densificación pero de tipología y origen muy similar, aunque de mucho menor calidad constructiva. Su situación era todavía más periférica y presentaban una menor relación con respecto a la estructura viaria que los anteriores. Ejemplos representativos de esta dinámica lo constituyen zonas de Palomeras, Barriada del Tío Felipe, Pozo del Tío Raimundo²¹ y Orcasitas, además de innumerables núcleos menores todavía más marginales (López de Lucio, 1976:153). Su situación, a un paso del

²¹ La dinámica, los procesos de conformación y las soluciones políticas de un barrio marginal como éste pueden verse en López de Lucio (1988). Esta actuación de remodelación adquiere un carácter irrepetible, asimilable al conjunto de barrios remodelados con posterioridad por varios motivos: por el volumen de la iniciativa pública, por los mecanismos de consecución de suelo, por las especialísimas condiciones de financiación, por las concretas articulaciones entre Asociaciones Vecinales, Administraciones Públicas y grupos profesionales. Todos ellos, fueron elementos diferenciadores de esta intervención.

chabolismo²², constituye una verdadera construcción de la “otra ciudad”, en la que se prescinde de los últimos vestigios de instrumentación técnica y profesional, tales como el planeamiento²³, la urbanización o la edificación (López de Lucio, 1988:56).

Pero fue durante las décadas de 1950²⁴ y 1960 (aunque ya estaba presente con anterioridad) cuando apareció el fenómeno del **chabolismo** configurando nuevas áreas desfavorecidas en Madrid. Coincidió claramente con el “salto demográfico” de mayor importancia en el crecimiento de la ciudad y ha sido considerado tradicionalmente como parte básica del trasvase de población de las áreas rurales a las urbanas, “yendo desde los asentamientos puntuales, en los huecos que la ciudad va dejando, hasta las grandes áreas de urbanización marginal y autoconstrucción” (Montes et al., 1976:159). Estas últimas, promovidas por todo tipo de agentes urbanos que nada tenían que ver con la legalidad pero que han sido uno de los actores más importantes en la configuración de la ciudad de Madrid. La figura del vendedor sentado frente a una mesa sobre el terreno de su propiedad que parcelaba sin ningún tipo de control oficial, quedará para la historia. A la responsabilidad del comprador quedaba la propia construcción, que se realizaba generalmente de noche (mediante sobornos), puesto que por el día existía un cierto control policial. De esta manera, se fueron configurando importantes áreas urbanas de la ciudad, surgidas al margen del planeamiento y que, en algunos casos, han llegado hasta la actualidad (tras sufrir un intenso proceso de sustitución edificatoria) pero con la existencia de determinados problemas de índole social (analfabetismo, desempleo, etc.). En 1956, las chabolas existentes en Madrid eran algo más de 28.000 y la tendencia señalaba un crecimiento incontrolado. Pocos años después se superaron las 50.000 y todavía en 1973, cuando se cierre el ciclo de expansión económica, se contabilizarán cerca de 35.000 chabolas circundando Madrid.

Tanto las parcelaciones ilegales como otros asentamientos chabolísticos²⁵ (Valenzuela, 1975) constituyen notables ejemplos de áreas desfavorecidas del municipio durante el periodo en cuestión. Ambas presentan un claro componente de clandestinidad. Pero por el contrario, se distinguen en cuanto a la propiedad del suelo y a la calidad de la edificación. A ambas se les asigna el término de “chabola” pero las diferencias son notables. Mientras las primeras eran más acordes con lo que se podría denominar como vivienda rural, presentaban servicios sanitarios y una distribución ordenada de la vivienda, las segundas solían plantearse con el uso de materiales de desecho (latas, tablas, etc.) además de no poseer ningún tipo de servicio sanitario ni presentar organización urbana alguna.

Esta situación de convivencia de diferentes áreas urbanas carenciales se mantuvo durante casi todo este periodo. En 1967 se publica el *Informe Sociológico sobre la*

²² Es interesante resaltar las diferencias existentes entre estas “edificaciones” y lo que se conoce actualmente como neochabolismo residual de tipo terciarista (Valenzuela, 2002:315), o viviendas marginales, tanto en sus aspectos formales (menor calidad constructiva y tamaño de los cobijos) como en las características sociales, culturales y laborales de sus ocupantes.

²³ Paradójicamente, la Memoria del Plan General de Ordenación de 1963 reconoce que la ocupación de suelo fue “un desarrollo incontrolado por las autoridades, pero no bajo una falta de control total” (p.67).

²⁴ Como apunta Sambricio (2003:248), las chabolas construidas en los años 40 y 50 se levantaron en un suelo “urbanizado”, con muros de ladrillo, pavimento de tierra apisonada y electricidad.

²⁵ Según Valenzuela (1975) estos asentamientos de “chabolas” constituían la versión madrileña del “bidonville” colonial africano.

Situación Social de Madrid por la Fundación Foessa²⁶. En el mismo se vuelve a recoger la existencia de una clara segregación espacial en el municipio de Madrid entre el centro histórico y los ámbitos periféricos, poniendo especial énfasis en el análisis territorial de la problemática. Como Martínez de Pisón (1969) recalca para esos años, “Madrid es en estos años una ciudad de amplios contrastes, y como resultado suyo, se configura una variada geografía interna en la ciudad”.

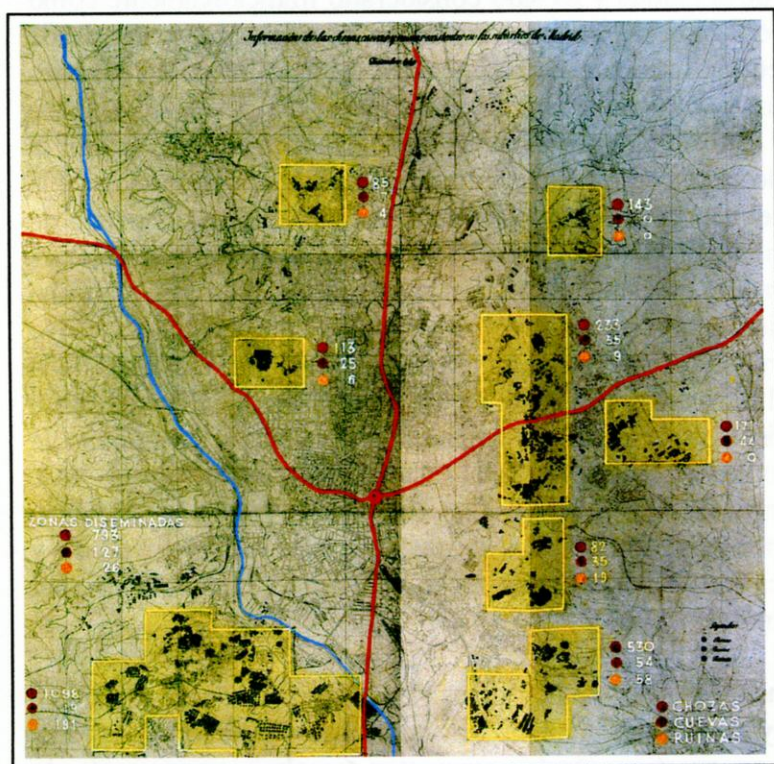


Figura 3.4. Situación de las cuevas y chabolas de Madrid, 1949.
Fuente: Sambricio, 1999a

A pesar de los numerosos intentos de erradicación de los suburbios, aún en la década de los setenta subsistían tanto asentamientos marginales provenientes de parcelaciones ilegales nada espontáneas, como barrios enteros de chabolas. Se mantienen representando una aparente paradoja. A medida que algunos núcleos se van eliminando, otros van apareciendo.

En esta última década (setenta) cobra un mayor protagonismo el sector privado en el negocio inmobiliario, tomando la iniciativa en el desarrollo de la ciudad. Se realiza de forma consciente por parte de las autoridades estatales como un intento de erradicación de estas áreas desfavorecidas ante la imposibilidad de cubrir la demanda de vivienda por parte del Estado. Los resultados de ello sorprenden cuando se realiza un censo de chabolas y las cifras superan las 30.000 (sin incluir las parcelaciones ilegales tradicionales como el Pozo del Tío Raimundo, Palomeras u Orcasitas). El sentimiento de que existe un importante vacío entre la demanda real de vivienda y la oferta del mercado inmobiliario libre cobra fuerza. Se planteaba la división entre las clases más pudientes, capaces de acceder al mercado de la vivienda y el importante contingente de población que ve frenado su acceso. Este hecho constituye la reivindicación central de

²⁶ Fundación Foessa (1967) *Informe sociológico sobre la situación social en Madrid*, Editorial Euramérica, Madrid.

los **movimientos sociales urbanos**²⁷, muy activos en la parte final de este periodo, coincidiendo a su vez, con la relativa debilidad que el sistema político franquista muestra en ese momento. Mientras tanto, la población de estas áreas suburbanas debe superar condiciones extremadamente difíciles de subsistencia. Queda por definir si se tomaron las medidas oportunas o si, por el contrario, cómo parece demostrar la realidad, la ineficacia de las políticas frente a la problemática resulta evidente y notoria.

3.1.1.3. Las áreas desfavorecidas en el periodo democrático

La situación de absoluta inestabilidad que aparecía en un importante número de áreas urbanas madrileñas dio origen durante los años setenta a la aparición de un importante movimiento asociativo. El cambio de régimen explica el aumento espectacular en cuanto a número e importancia de dichos movimientos sociales²⁸. Sobre ello también influyeron otros aspectos como el fracaso de la administración urbanística, el distanciamiento entre la planificación y la realidad, las injusticias de las expropiaciones urbanísticas, la especulación, la desaparición de zonas verdes y la pérdida de fe en la Ley del Suelo, entre otros. En 1968 se había legalizado la primera asociación de vecinos, la de Palomeras Bajas y en 1977 eran ya más de sesenta las asociaciones legalizadas. Es de destacar el papel de la *Coordinadora de Barrios en Remodelación*, creada en 1979 al amparo del programa del mismo nombre, como vehículo de representación de las distintas asociaciones con compromisos de realojamiento.

Son muchos los aspectos sometidos a intenso debate, entre ellos la escala de actuación (el barrio va cobrando importancia de forma paulatina), la legislación pertinente, y, sobre todo, las reivindicaciones sociales de una población que se siente con derecho a pedir la solución de los problemas. En primer lugar, su escasa participación en las decisiones urbanísticas. También las malas condiciones de vida de muchos de esos barrios. Por último, el sentimiento de que la unión hace la fuerza. Se reivindicaba lo que, con buen criterio, se denominó como “deuda social” del Estado sobre la población inmigrante que de una manera u otra había conseguido llevar adelante la ciudad de Madrid, incluso en condiciones extremadamente difíciles²⁹.

²⁷ Un buen ejemplo de ello lo podemos encontrar en la publicación de 1986 “Llamarse Barrio: el Pozo del Tío Raimundo”, donde se hace referencia a la situación de uno de los ámbitos suburbanos más problemáticos de Madrid, el Pozo del Tío Raimundo. De 5 chabolas en el año 1940 se pasa a 1.714 en el año 1956 lo que puede dar una idea de la importancia del fenómeno inmigratorio a la capital, puesto que estos datos pueden ser perfectamente extrapolables a otros ámbitos similares. La presión vecinal irá consiguiendo poco a poco las infraestructuras más básicas. En 1969 se legaliza la Asociación de Vecinos. Dos años después se consigue el asfaltado, el alumbrado y la recogida de basuras. Finalmente, en 1979 se comienza la construcción de nuevas viviendas.

Otros ejemplos y un pequeño repaso a las asociaciones vecinales lo podemos encontrar en Cabrerizo (1998) y Alguacil (2002:29-30 y 187-188).

²⁸ A ello habría que unir un cambio en la mentalidad política. Por primera vez, un ministro, Joaquín Garrigues se decide a visitar los ámbitos suburbanos. En declaraciones al diario Ya (18/12/1977) éste afirma: “Se ven aspectos que uno creía que no eran lícitos en una sociedad humana”.

²⁹ Un ejemplo magnífico de lo que lucha social consigue lo podemos ver en la publicación de Martín (1986). La Plaza de la Memoria Vinculante hace referencia a la obligatoriedad de las especificaciones que los vecinos consiguen de los Planes Parciales tras un arduo proceso legal que culmina en 1977. Se admite el derecho de los habitantes a ser realojados en el mismo lugar y se aceptan modificaciones en las memorias propuestas por ellos mismos. Supuso un gran salto hacia delante que seguirían otras zonas problemáticas de Madrid.

Se tenía conciencia de que se vivía en un área con problemas pero, a diferencia de periodos anteriores, se formulaban soluciones con implicación directa de los afectados. Otro de los hechos que explican el auge del fenómeno asociativo eran los sentimientos de oposición a la expulsión de la población de esas áreas. Frente a las políticas de expulsión-realojo se planteaban políticas de sustitución pero con permanencia de población en el área. Esta reivindicación se articulaba en contra de posibles desarrollos del Plan General de 1963, que clasificaba de urbanas las zonas afectadas (Vinuesa et al., 1986:73). El sentimiento de pertenencia a un barrio concreto adquirió niveles difícilmente alcanzables ni antes ni después³⁰. Además, era también un periodo marcado por las confrontaciones entre ciudadanos, políticos y entes privados, fundamentalmente grandes empresas inmobiliarias, con la mirada puesta en unos terrenos que habían ganado centralidad con el tiempo para convertirse en un importante capital fijo en el futuro.

Se reconfiguraron así extensas áreas de la capital, barrios enteros, que salieron adelante gracias al importante empuje de la iniciativa pública pero con un decisivo impulso del movimiento asociativo. Aún así, son condiciones difíciles las que deben soportar los residentes de estas áreas. Un ejemplo bastante representativo lo podemos encontrar en el caso de Vallecas³¹. En 1975 existían algo más de 79.000 viviendas, siendo en su mayoría casas bajas o chabolas con unas condiciones ínfimas de calidad y habitabilidad (Cáritas, 1978:61). Eran habitantes que llevaban bastantes años en el lugar y además tenían una clara voluntad de permanencia (62% del total). Otras características que salen a la luz en el estudio manejado son el bajísimo nivel de estudios de la población, el volumen importante de trabajadores del sector de la construcción, la relativa juventud de las familias y las mejoras necesarias en educación y sanidad. En cualquier caso, se trata de un ejemplo de un proceso inédito desde entonces pero de una gran importancia para la configuración actual de la ciudad de Madrid.

Ya en las décadas de los ochenta y noventa, se da una evolución sustancial en torno al concepto de área desfavorecida. Hasta entonces, estas áreas se caracterizaban por problemas asociados a la vivienda y al entorno construido. Una vez superadas en buena parte estas problemáticas de bastantes áreas residenciales madrileñas, no por eso desaparece el desfavorecimiento asociado a problemas de índole social. En síntesis, un buen número de barrios madrileños donde se ha resuelto el problema inmediato del acceso a la vivienda, siguen acogiendo en su interior a una población con unas carencias de índole social todavía importantes. Simultáneamente, se produce también un giro en la percepción del desfavorecimiento y en los criterios de delimitación del mismo.

³⁰ La toponimia constituye uno de los síntomas más claros de ello. "En Orcasitas los nombres los impusimos los vecinos. Los que habíamos de vivir en esas calles, los que íbamos a aprender esos nombres y a recibir las cartas en esa dirección" (Martín, 1986:37).

³¹ Datos procedentes del estudio de Cáritas (1978) *Informe sociológico sobre Palomeras Sureste (Vallecas)*, Edición de Cáritas Vicaría Zona IV, Madrid. Estudio sociológico basado en una encuesta sobre un total de 63.000 habitantes. Hace referencia a aspectos educativos, sanitarios, urbanísticos y de vivienda. En la misma línea, pero con un enfoque mucho más antropológico encontramos la publicación de Molina, E. (1984) *Los otros madrileños (El Pozo del Tío Raimundo)*, Editorial El Avapiés, S.A., Madrid. Dicho estudio presenta los modos de vida en un ámbito suburbial madrileño como El Pozo. Costumbres, ritos, pensamientos, modos de vida, lenguajes, procedencias, expresiones, combinadas con características demográficas, físicas, etnográficas, etc., de sus habitantes. Supone, en palabras de su autora, una "crónica de lo cotidiano".

Cobran importancia las carencias sociales más que urbanísticas en muchos de los casos en estos espacios urbanos. Casi nunca han dejado de lado su origen como áreas suburbanas aunque en la actualidad estas áreas presenten una problemática diferente (elevados índices de desempleo, baja cualificación laboral y educacional de sus habitantes, envejecimiento en unos casos, elevado número de inmigrantes en otros). Igualmente, se detectan en ellas la presencia de determinados grupos sociales con problemáticas particulares (hogares monoparentales, ancianos, desempleados, inmigrantes, minorías étnicas, etc.).

Territorialmente, los fenómenos que hemos relatado hasta ahora han configurado un espacio urbano marcado por la segregación espacial. En el caso de Madrid, la dicotomía social y económica entre los distritos del Sur (40% de la población de Madrid Municipio) y los del norte lleva muchos años fraguándose. Incluso, se formulan reivindicaciones frente a estas supuestas divisorias en el Plan General del año 1985. Se detectan en el conjunto de esos distritos (San Blas, Vicálvaro, Vallecas Villa, Vallecas Puente, Villaverde, Usera, Carabanchel y Latina) los más bajos índices de empleo, las menores rentas, el más bajo índice de instrucción, los más altos niveles de fracaso escolar, la percepción más baja de los servicios de salud, el mayor porcentaje de perceptores del I.M.I. (Ingreso Madrileño de Integración), el mayor número de demandantes de vivienda pública y el mayor número de chabolistas verticales (Cano, 1993).

Por último, también merece la pena mencionar la relación entre las áreas desfavorecidas y la delimitación física y administrativa del interior de las ciudades, en particular el caso de Madrid³². A lo largo de su historia, Madrid ha contado con numerosas delimitaciones administrativas sucesivamente denominadas cuarteles, parroquias, distritos, barrios, o censales (sectores urbanos o secciones censales). Su finalidad ha cambiado con el tiempo, unas veces sirvieron como elemento de control, fundamentalmente recaudatorio, y represión (caso de las divisiones de 1768 y 1955); otras como base para una adecuada gestión urbana (delimitaciones de 1845, 1863 y 1955), como elemento clave en la homogeneización de la ciudad (1898), como elemento estructurador a partir del viario (1970) o como parte fundamental de un proceso de descentralización administrativa (1987). Sin lugar a dudas, las áreas desfavorecidas han sido tenidas en cuenta e incluso han inspirado la nomenclatura de dichas delimitaciones. Por ejemplo, los sectores urbanos, pieza clave de esta investigación, en numerosas ocasiones han sido denominados por el topónimo de un espacio problemático localizado en él. Sin embargo, las grandes delimitaciones esconden, por su parte, realidades sociales bien diferentes.

3.1.2. Recorrido histórico por las políticas de intervención sobre los barrios desfavorecidos madrileños

Parece clara la formación de determinadas áreas carenciales en el municipio de Madrid a lo largo de su historia. También se han producido diversas reacciones políticas ante este fenómeno, teniendo en cuenta otros aspectos como el contexto político o la situación económica. A lo largo de este apartado intentaremos presentar de forma breve pero estructurada cronológicamente las diferentes intervenciones y actuaciones

³² En García et al. (1992) podemos encontrar una amplia información acerca de la delimitación administrativa de la ciudad de Madrid desde el siglo XVII hasta la actualidad.

públicas³³ planteadas frente a la problemática de la existencia de éstas áreas carenciales tanto en el interior como en la periferia de la ciudad. El periodo estudiado abarca desde la aprobación del Ensanche de Castro hasta 1975.

Hemos optado por organizar este apartado tomando como fecha de inicio de las políticas urbanas la aprobación de la Ley de Ensanche³⁴ de Castro en el año 1860. Es evidente que legislación sobre determinados aspectos urbanos han existido a lo largo de toda la historia, por ello, y porque no es objeto de esta investigación el análisis de las mismas, se ha tomado dicha fecha como punto de partida. Sin entrar a valorar situaciones anteriores, consideramos que el *Ensanche de Castro*³⁵ supuso para Madrid un punto de inflexión en el urbanismo y el comienzo de una nueva era. Además, debe ser asociado a un movimiento urbanístico general, quizás con cierto retraso frente a otras ciudades europeas, pero casi coetáneo con el de Barcelona (Ildefonso Cerdá). Planteado ya varias décadas antes, supuso la culminación de un intenso debate sobre la necesidad o no de ampliar la ciudad y el mecanismo más adecuado para ello (Sambricio, 1999a:52). Desarrollado como operación financiera por un banquero, el Marqués de Salamanca, planteaba como objetivo principal delimitar la vivienda burguesa, la vivienda obrera y la industria. Por primera vez se abordó la ampliación de los límites de la ciudad, invariables desde el reinado de Felipe IV (777 ha. comprendidas en una cerca de 13 kilómetros), junto con la ordenación de los ámbitos urbanos nuevamente incorporados. El Ensanche interesa en esta investigación por cuanto que ha sido criticado como política segregadora del espacio urbano, donde la zona nordeste de la Castellana se presentó como barrio de burguesía media y alta, y la sudeste, como zona de ferrocarril y de industria.

No entraremos aquí a valorar esta intervención, pero desde luego sí que supuso un gran negocio. Durante la Restauración, el Ayuntamiento no sólo dejó la cuestión de la vivienda al juego del libre mercado, sino que incluso tomó medidas para frenar el crecimiento del Extrarradio, favoreciendo a la vez a los propietarios de solares en el interior. Incluso la propia Memoria de la ciudad (1929:26) reconoce como *"con el proyecto de ensanche, Madrid debía haber abierto rápidamente una extensión previamente urbanizada; pero no fue en esta forma como los hechos han sucedido, lo cual demuestra que a tal proyecto falta una orientación urbanística que el tiempo y la realidad se encargaron de patentizar"*. En buena medida, las consecuencias que de su puesta en marcha se derivaron ha llegado hasta la actualidad. La actual segregación urbana del municipio madrileño debe parte de su origen a los planteamientos llevados a la práctica en el Ensanche de Castro. Hoy día, los distritos que ocupan esa superficie inicial del ensanche son los considerados como los más acomodados de la capital, léase Salamanca, Chamberí o Retiro.

³³ Las diferentes iniciativas públicas de ámbito local planteadas sobre la ciudad de Madrid durante los años del periodo de estudio pueden verse en Valenzuela (1978).

³⁴ El índice legislativo español en esta materia comienza en 1860 con una Real Orden que aprueba el Ensanche de Madrid; le siguió después la legislación de Ensanche de 1864 y 1876, de 1892 (Ordenanzas Municipal de la Villa, que, en su Capítulo VIII, Artículo 836, reconocían que para toda edificación que se pretenda realizar en el extrarradio es necesaria la autorización del Ayuntamiento) y el Proyecto de Ley presentado a las Cortes en 1914 por el Sr. Sánchez Guerra, primero que estudia y plantea de una manera general la extensión de las ciudades (Fraile, 1929:34).

³⁵ Plan de Ensanche aprobado por Real Decreto de 19 de julio de 1860, durante el reinado de Isabel II, bajo el gobierno de la Unión Liberal presidido por el general O'Donnell, siendo dicho partido un moderantismo renovado generacionalmente (Orgaz, 1989:91).

Otras intervenciones públicas desarrolladas en el último tercio del siglo XIX habrían de ser enmarcadas en un proceso de concienciación sobre la necesidad de resolver el problema de la vivienda obrera³⁶ (insalubridad, hacinamiento, deterioro, etc.), del alojamiento “de los obreros y familias escasas de fortuna”. Un ejemplo de intento de intervención en la ciudad, aunque nunca fuera llevado a cabo, lo podemos encontrar en el año 1869. El Ayuntamiento Popular decidió construir cuatro barrios de más de 100 casas baratas cada uno, “apoyados todos ellos en las facilidades de acceso al centro que les daba el ferrocarril de circunvalación” (Valenzuela, 1978:331). Esta acción fue planteada a instancias de Ángel Fernández de los Ríos y proponía la construcción de los *Barrios del Trabajo, de la Economía, de la Cooperación y de la Instrucción*. Sin embargo, este periodo estuvo marcado por la falta de iniciativa del poder local en la actividad inmobiliaria. Fueron las constructoras benéficas³⁷ las que intentaron poner freno al deterioro de las condiciones de vida en la ciudad, especialmente en el tema de la vivienda obrera. Simultáneamente, harán su aparición planteamientos denominados como higienistas y que no fueron más que intentos de poner freno a la deplorable situación de los barrios bajos y suburbios madrileños.

Igualmente, en estos años culminó un cierto proceso reformista, basado en la creencia de la función social del Estado considerado como estado benefactor (*Welfare State*), con la creación del *Instituto de Reformas Sociales*³⁸ (IRS) en 1903. En el mismo sentido, pero a nivel municipal, podemos encontrar el *Servicio de Empadronamiento Sanitario de las Viviendas*, creado en 1905, encargado de registrar las viviendas insalubres para poder actuar remedialmente. Durante los siguientes años se seguirá teniendo constancia de las difíciles condiciones de vida pero las propuestas de solución seguirán sin aparecer.

Fue ya en los inicios del siglo XX cuando encontremos diferentes aportaciones públicas al problema de la vivienda en las áreas carenciales madrileñas. Una de las apuestas más novedosas hacia la resolución del problema de la construcción ilegal en las afueras de la ciudad, en el denominado como Extrarradio, surgió en 1910 cuando Pedro Núñez Granés planteó su *Proyecto para la urbanización del extrarradio* (Figura 3.5). El plan³⁹ que se propuso proyectaba la zonificación del área con una clara correspondencia en cuanto a tipos de edificación con lo establecido por Castro en las

³⁶ La problemática de la vivienda obrera puede documentarse sintéticamente en los siguientes artículos: Azpiri (2003), Díez de Baldeón (2003) y San Antonio (2003).

³⁷ Tal carácter tuvo *La Constructora Benéfica*, fundada en 1875, *El Porvenir del Artesano*, fundada en 1873, o *La Constructora Mutua*. Todas ellas supusieron empeños muy representativos del momento político imperante (la Restauración) pero tuvieron un éxito bastante escaso (Valenzuela, 1978:333; Sambricio, 1999b).

³⁸ Este organismo centró su actividad en la mejora de la vivienda obrera, actuando de forma seria, rigurosa y plena de ambición social y política (Montalvo, 2003:53). En 1907, el Instituto publicó un estudio en el que se basó el proyecto de *Ley de Casas Baratas*, cuya aprobación definitiva se demoró hasta 1911 (Montoliu, 1994:134).

³⁹ Paradójicamente, y a pesar de la importancia que Núñez Granés dio a la realización de un plan para resolver el problema del Extrarradio, nunca llegará a plasmarlo. Como plantea Terán (1982), Granés expone únicamente técnicas de alineaciones basadas en un sistema de tres vías, radiales, envolventes e internas o particulares. En ningún caso, llegarán a plasmarse en un documento definitivo. El proyecto de Granés tuvo escasa repercusión directa en el desarrollo de la ciudad, quedando su interés ligado sólo a la historia del planeamiento urbano de Madrid (Terán, 1992:235). Sin embargo, la importancia del proyecto radicó en el debate que se generó como consecuencia de los diferentes planteamientos, así como de las problemáticas de estas zonas madrileñas. El apéndice de noticias de prensa que acompaña dicha publicación constituye un buen ejemplo de ello.

zonas adyacentes del Ensanche. La situación imperante en aquel momento se puede definir a partir de unas palabras del propio Granés:

“Cuando no existen planes de urbanización, cada propietario hace vías y construye dónde y cómo quiere. Los resultados de tal anarquía son fáciles de prever: las calles que forman un conjunto de edificaciones construidas al azar no merecen ni tal nombre, pues constituyen generalmente inmundas callejuelas, ...”

Simultáneamente con el proceso de intervención hacia las afueras de la ciudad también se produjeron intervenciones en el interior del espacio urbano ya consolidado de Madrid. Así, también en 1910 López Salaberry ganó el concurso para la apertura de la *Gran Vía*. Con ello, se pretendía dotar a Madrid de un centro comercial dinámico a la par que se eliminaban diferentes áreas insalubres.

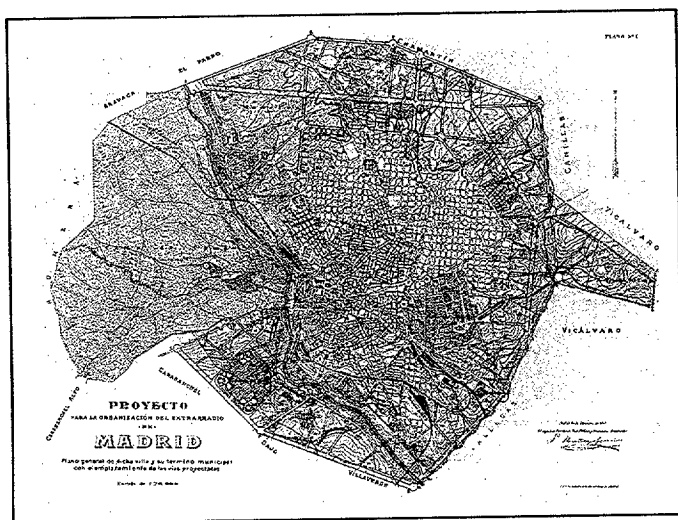


Figura 3.5. Proyecto para la urbanización del extrarradio de Madrid, 1909.

Fuente: Sambricio, 1999a

La década de los veinte estuvo marcada por la vinculación, por primera vez, de la resolución del problema de la vivienda al del paro⁴⁰ y con la necesidad urgente de urbanizar el Extrarradio de Madrid. Ejemplo de ello fue el *Plan Municipal de construcción de viviendas* de 1927. El objetivo era la extirpación de los más miserables grupos de albergues repartidos por el Extrarradio.

Lo que más abundan, sin embargo, en esta década y en la siguiente, fueron los proyectos urbanísticos, la mayoría de ellos poco operativos, a lo que hay que unir la ineficacia de las instituciones, la falta de información y un momento político inestable, entre otros. Ello dio lugar a la formación de ámbitos urbanos al margen del planeamiento, lugar de asiento de una importante masa obrera que se veía incapacitada al acceso a una vivienda en las áreas interiores. Ejemplos de ello fueron el *Plan General de Extensión de Madrid* y su distribución en zonas de 1924. Éste proponía la formación de una Mancomunidad de Ayuntamientos entre el de Madrid y los colindantes. También en 1929 se redactó el *Plan Zuazo-Jansen* (Anteproyecto para la urbanización y extensión de Madrid). Intentaban una actuación que diera solución a un problema de

⁴⁰ Un interesante repaso a la política sobre vivienda social de la preguerra lo podemos encontrar en Cotorruelo, A. (1960) *La política económica de la vivienda en Madrid*, C.S.I.C., pp. 48-56.

infravivienda al tiempo que planteaban una nueva distribución de los equipamientos y dotaciones. Además de la creación del famoso eje norte-sur continuación del Paseo del Prado y la Castellana, planteaban un núcleo de “paz social” donde las diferentes clases sociales pudiesen vivir en armonía, sin que existiese una discriminación en la propuesta de imagen urbana. La importancia del plan en la configuración del Madrid moderno es clave para entender actuaciones posteriores. Otro ejemplo fue el *Plan General de Extensión* de 1933, que apostaba por el apoyo estatal hacia el “Gran Madrid”⁴¹, previendo la construcción de varias ciudades satélite para descongestionar la capital. En el mismo sentido, el *Plan Regional*⁴² de 1939 se planteó como un intento de ir más allá del límite municipal. Éste mantenía la idea de los poblados satélites, pero no llegaría a salir adelante por la derrota republicana en ese mismo año.

En resumen, vamos a encontrarnos a la finalización de este periodo con diferentes problemáticas: por un lado, hacinamiento en el casco histórico; por el otro, escasa actividad constructiva, además, poco acorde con los planteamientos originales; y por el otro, un paulatino crecimiento espontáneo en la zona del Extrarradio y en los pueblos cercanos. Frente a ellos, se producen soluciones y proyectos tanto al interior como al exterior de la ciudad que no llegan a buen fin en casi ninguno de los casos. Este primer tercio del siglo contó con un número bastante elevado de iniciativas aunque la mayor parte no llegaron nunca a materializarse. Además de la apertura de la Gran Vía se plantean otros hitos importantes como la introducción del ferrocarril metropolitano, cuyo primer tramo se inaugura en 1919. Salvo estas iniciativas, “el primer tercio del siglo pasa en blanco a pesar de la envergadura que van cobrando los problemas suburbanos” (Simancas & Elizalde, 1981:13). En general, la política de vivienda pública en Madrid durante el primer tercio del siglo fue poco eficaz, en relación con el gravísimo problema de la vivienda obrera, no sólo en Madrid sino también en el resto de España (Barreiro, 1992:361).

Los años posteriores a la Guerra Civil estuvieron marcados por las consecuencias negativas de todo tipo provocados por ella. Simplemente, es de destacar cómo en 1938 se crea el *Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones* y en 1939 el *Instituto Nacional de la Vivienda*⁴³ (INV), con el objeto de fomentar la construcción de viviendas protegidas con visión de conjunto y siempre previa elaboración de planes nacionales. En el caso particular de Madrid, se creó en ese mismo año la *Junta de Reconstrucción de Madrid* con el objetivo de afrontar el proyecto de urbanización de Madrid y su Extrarradio⁴⁴ y elaborar el Plan de Ordenación Urbana de

⁴¹ Sobre la idea del “Gran Madrid” existe una abundante bibliografía. Destacan las publicaciones de la época de Núñez Granés, Fernández de los Ríos y de la Compañía Madrileña de Urbanización. Entre las aportaciones más recientes resultan de interés las siguientes: Alonso (1985); Gavira (1985); Dieguez (1991); Sambricio (1999^a). El germen de la idea puede ser entendido a partir de las siguientes afirmaciones: “...sustituylamos pronto el Madrid defectuosísimo, malsano, angustioso y caro de hoy, por un nuevo Madrid: por el Madrid futuro, sano, hermoso, alegre, trabajador y próspero: el Gran Madrid” (Núñez & García Chascales, 1927:6).

⁴² El Plan Regional fue realizado entre 1937 y 1939 por el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, que presidía Julián Besteiro, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida urbana en los núcleos o ciudades satélite ya existentes (Terán, 2002:229).

⁴³ Otro organismo estatal, de índole totalmente diferente, el *Instituto Nacional de Industria* (INI) también tuvo su protagonismo en la conformación territorial madrileña. Lo hizo mediante la creación de poblados para sus empleados. Surgieron así las construcciones para los trabajadores de ENASA (Empresa Nacional de Automóviles).

⁴⁴ Pedro Bidagor en el primer número de la revista *Reconstrucción*, órgano de difusión de la *Dirección General de Regiones Devastadas*, hacía referencia al pésimo estado de la ciudad al término de la guerra.

Madrid y sus Alrededores (Figura 3.6), cuya redacción fue dirigida por Pedro Bigador⁴⁵ desde la dirección de la Oficina Técnica que le había encomendado Muguruza, recogiendo estas ideas para ordenarlas en doce apartados⁴⁶ que estudiaban la función de capitalidad. Este plan estaba ultimado en 1941, pero su aprobación se pospondría hasta la Ley de Bases de 23 de noviembre de 1944 y su puesta en ejecución no llegó hasta la Ley de 1º de marzo de 1946.



Figura 3.6. Plan General de Ordenación de Madrid, 1941.
Fuente: Sambricio, 1999a

Dicho plan supuso el primer intento serio de ordenación de la ciudad en su marco geográfico (Valenzuela, 1969: 409) con la intención de rellenar su recinto urbano principal, que quedaría definido por un anillo verde y una vía de tráfico rápido. Alrededor del mismo se completarían los núcleos suburbanos existentes a lo que habría que unir la creación de núcleos satélites (Valenzuela, 1974:600). Ha sido un plan muy

Criticaba igualmente la ineficacia política de regímenes anteriores e insistía en una reconstrucción global, atendiendo también a la destrucción moral existente. Reconstruir Madrid consistiría en “modelar la ciudad”, haciendo que cada uno de los sectores entonces uniformes y anárquicos, se convirtiese en un miembro definido en dimensión y función (Dieguez, 1991:22).

⁴⁵ Sobre la figura de Pedro Bidagor pueden consultarse las siguientes publicaciones:

Terán, F. (1982) *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Alianza Editorial, Madrid.

Rodríguez, L. (1987) “Historia del urbanismo contemporáneo español. Pedro Bidagor Lasarte”, *Urbanismo COAM*, nº 2, pp. 71-90.

⁴⁶ Estos doce apartados comprendían las conexiones ferroviarias, los accesos por vías rápidas de comunicación, la zonificación del espacio urbano, las reformas en el casco antiguo, la terminación de los ensanches tratando de introducir parques y jardines, la prolongación de la Castellana con reserva de suelo para usos comerciales que descongestionaran el centro, la ordenación de los núcleos del extrarradio y de los suburbios, la delimitación de un recinto urbano entre el Manzanares, la vía del Abroñigal y el arroyo de los Pinos cerrado por anillos verdes, la previsión de zonas para la industria y los nuevos poblados satélites. Uno de los objetivos prioritarios del citado plan era el de la terminación del ensanche antes de proceder a nuevas ampliaciones de la ciudad (Dieguez, 1991).

criticado, a pesar de ello, por su intento de aislar el problema suburbial del resto de la ciudad. En lugar de buscar soluciones al mismo se planteaban medidas de aislamiento. Esto último entroncaría con el sentimiento de hostilidad que desde la ciudad consolidada se tenía hacia los ámbitos suburbanos y el temor consiguiente a su negativa influencia sobre la capital descrito con anterioridad. Igualmente, el citado plan planteaba un criterio de intervención en dichos ámbitos con criterios higienistas, de apertura de vías transversales con la intención de sanear el conjunto. En general, no se acabó con el problema del desorden urbanístico ni tampoco con la permanencia de la población con menor poder adquisitivo en los sectores más alejados de la ciudad, consiguiendo con ello una marcada segregación espacial (Dieguez, 1991:146). Este plan posibilitó también diferentes actuaciones de interés práctico para la ciudad (canalización del río Manzanares e intervenciones industriales entre otras).

Otro hecho destacado fue la municipalización del servicio de casas baratas y la creación del *Patronato Municipal de la Vivienda*⁴⁷ (PMV) en 1943, en el que estaban representados el INV, el Banco de Crédito Local de España y el Instituto para la Reconstrucción Nacional. El objetivo del mismo era el de promover viviendas modestas⁴⁸ acogidas a la Ley de Viviendas Protegidas (promueve la reconstrucción y ampliación de las Colonias Cerro Bermejo⁴⁹ y Moscardó). En la década de los cincuenta el PMV actuaba dentro del régimen de viviendas protegidas, incluso en sus variantes inferiores⁵⁰ (viviendas de renta limitada⁵¹ de 3ª categoría).

Al amparo del reciente Plan General, y como instrumento suyo, surgió la *Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores* (COUMA), organismo dependiente del *Ministerio de la Gobernación*, que fue el encargado de urbanizar grandes extensiones de terreno para que otros agentes pudieran intervenir (Galiana, 2003:283). Su actuación se materializó en algunos de los barrios desfavorecidos que analizaremos posteriormente (La Ventilla o Gran San Blas, por ejemplo). En colaboración con el INV puso en marcha el *Plan para la Ordenación General de los Suburbios* en 1948 (Figura 3.7). En primer lugar, se acepta la no resolución del problema de los suburbios, achacándolo a la ineficacia de planes anteriores. Respecto a las áreas suburbanas, los objetivos del plan consistían en prohibir nuevas construcciones, derribar las existentes, ejecutar expedientes de expropiación del suelo a sus antiguos propietarios y acometer el derribo y el realojamiento de la población en el plazo de dos años. Otras actuaciones de la Comisaría también fueron las de la prolongación de la calle General Mola, el sector de la Prosperidad limitado por López de Hoyos, Abroñigal, autopista de Barajas y calle Cartagena, el Barrio de la Estrella, donde actuó el único propietario existente, la empresa Urbis⁵² y el Barrio del Niño Jesús⁵³. “La propia dinámica urbana de estos años obligaba a una actuación continua, mientras que el crecimiento de las diversas formas de urbanización marginal no

⁴⁷ Sobre la intervención del PMV recomendamos la lectura del artículo de Valenzuela (1978).

⁴⁸ Regiones Devastadas actuaba como empresa constructora. Se levantaron así los barrios de Molino de Viento y Paseo de los Olivos y el poblado de San Cristóbal de la EMT (Otero, 1998).

⁴⁹ Para más información consultar: Muñoz (2003).

⁵⁰ Entre sus actuaciones figuran la Colonia Girón en el Alto de Extremadura y Nuestra Señora de las Victorias en Tetuán (Otero, 1998).

⁵¹ Ley de Viviendas de Renta Limitada de 15 de julio de 1954. Establecía una clara diferencia entre qué debía ser una vivienda protegida y cual las características del mercado libre (Sambricio, 1999b:47).

⁵² Bajo el tercer procedimiento era la empresa la que proyectaba y urbanizaba, para ser supervisado después por la Comisaría.

⁵³ También por Urbis pero únicamente se siguieron las directrices de la Comisaría.

permitió que las realizaciones en este campo se reflejasen en un descenso, en términos absolutos, del volumen del problema” (Galiana, 1995:44).

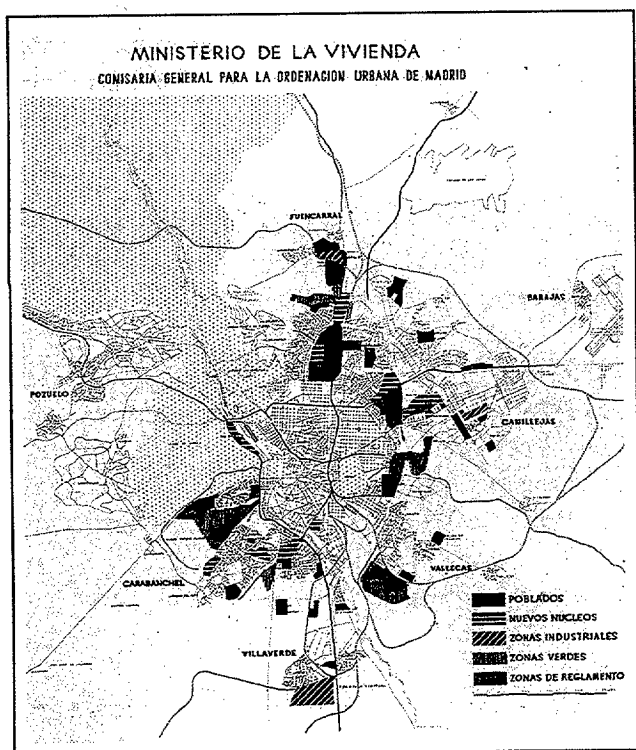


Figura 3.7. Zonas de actuación directa de la COUMA
Fuente: Galiana, 2003

La etapa del intervencionismo (Valenzuela, 1974:595)⁵⁴, como han denominado algunos autores a estos años de posguerra, estuvo marcada por la creación de diferentes organismos públicos, a diferentes escalas gubernamentales, destinados a paliar el principal problema de las ciudades españolas en general, y de Madrid en particular: la vivienda⁵⁵. Como ya hemos comentado, los problemas sociales que sufren determinadas áreas urbanas se dejan de lado⁵⁶ para intentar paliar el más importante de ellos, la existencia de un importante déficit de viviendas (48.000 viviendas después de la guerra), tanto por destrucción como por la llegada masiva de emigrantes hacia la capital. Por su parte, los suburbios preocupaban al menos formalmente y no sólo los propiamente pertenecientes al municipio madrileño sino también los exteriores, como lo demuestra que en 1944 se presentara el *Plan de Humanización de los Suburbios*. Este

⁵⁴ Este periodo se encuentra ampliamente documentado en el trabajo de Manuel Valenzuela (1974) “Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)”, *Estudios Geográficos*, vol. 35, n° 134, pp. 593-655.

⁵⁵ Valga como ejemplo el hecho de que entre 1939 y 1954 la media de viviendas construidas en España apenas sobrepasaba las 2.500 viviendas por año, integrándose esta cantidad tanto las construidas por la Dirección General de Regiones Devastadas, el INV y la Obra Sindical del Hogar (OSH), como las llevadas a cabo por los Patronatos de Casas Militares y Viviendas Municipales.

Sobre la política urbana durante el periodo de Primo de Rivera consultar el artículo de Sambricio (1982). Para ampliar la información sobre la vivienda social en la década de los 40 recomendamos la lectura del artículo de López (2003).

⁵⁶ Únicamente la iglesia ataca los problemas de índole social existentes en los suburbios pero enfatizando los aspectos morales por encima de las condiciones de vida. “El problema de la vivienda no está aún planteado como tal problema social” (Leira et al., 1976:48).

hecho y su preocupación se asocian en la idea dominante del periodo en torno a la concepción del “Gran Madrid”.

Durante las siguientes décadas la acción estatal se circunscribió a la colaboración con otros organismos de escala inferior, local fundamentalmente, en la resolución del problema de la vivienda. Así, la intervención municipal (Comisaría y PMV), coordinada con el INV, se materializaría en el *Plan de Creación de Poblados Satélites* (Figura 3.8) que tenía una clara semejanza y simultaneidad en el tiempo con los “poblados de absorción”. Supuso una fórmula de intervención sobre el problema del chabolismo que empezaba a ser un motivo de fuerte preocupación para la Administración (Dieguez, 1991:191; Roch, 2003:260). El problema básico para su aplicación era el del transporte. En él se planteaba la existencia de 5 ámbitos iniciales, a desarrollar en cinco años a partir de 1950, en los que se construirían unas 30.000 viviendas (Sambricio, 1999b:41). Los poblados se situaban en Manoteras, Canillas, San Blas, Palomeras y Villaverde, a los que habría que sumar con posterioridad los casos de Peñagrande, Vicálvaro y Carabanchel. La fórmula del poblado satélite aplicada al crecimiento de la ciudad se mantuvo hasta la aprobación del Plan General de 1963, porque este plan incorporaría los “Planes de emergencia” del INV, todavía inspirados en la idea del núcleo satélite (Dieguez, 1991:205).

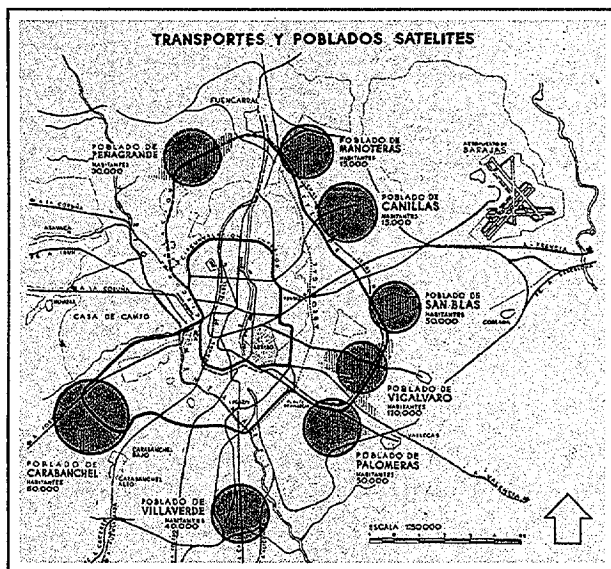


Figura 3.8. Localización de los poblados satélites, 1950.

Fuente: Sambricio, 1999a

Sin embargo, a pesar de todas las intervenciones, ya avanzada la década de los cincuenta la situación de los suburbios se vuelve casi insostenible y además se empieza a tener conciencia de ello e intención de actuar. Se toman las primeras medidas correctoras para la erradicación del chabolismo y hacia la promoción de viviendas públicas capaces de absorber la ingente proporción de población inmigrante. La envergadura del problema alcanzaba ya a unos treinta ámbitos suburbanos repartidos por casi todo el territorio municipal (Norte, Vallecas, Puente, Usera, Puente de Toledo y Alto de Extremadura como seis grandes sectores). Se agudiza aún más la gravedad de los problemas, aunque siempre habría opiniones diversas sobre su origen, su mal funcionamiento, su permanencia en el tiempo, etc. Sí es verdad que se reconoce un

agravamiento del problema⁵⁷, manejándose cifras en torno a los mencionados treinta ámbitos suburbanos, donde residirían algo más de 400.000 personas. Así, en 1957, coincidiendo con la creación del *Ministerio de la Vivienda*, se concibió el *Plan de Urgencia Social de Madrid*⁵⁸ (Figura 3.9). Éste impuso la obligación de construir 60.000 viviendas en un plazo de dos años. Contenía una importante carga ideológica que respondía a las formulaciones del pensamiento urbano-territorial oficial del momento, inspiradores de la política que, respecto a Madrid, iba a culminar inmediatamente con la operación de Descongestión Industrial (Terán, 1999:45).

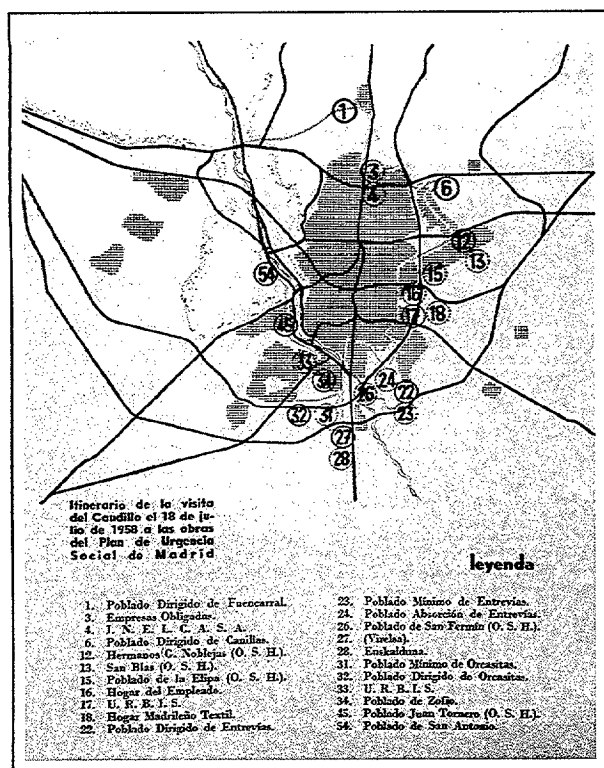


Figura 3.9. Situación de las principales actuaciones del Plan de Urgencia Social, 1958.

Fuente: Sambricio, 1999b

Para los suburbios se plantearon diferentes figuras de intervención⁵⁹, incardinadas dentro de lo que se conocería como “Política de Poblados”: los Poblados Dirigidos, para los que se constituyó la *Organización de Poblados Dirigidos*⁶⁰; los

⁵⁷ Incluso oficialmente se reconoció la magnitud del problema. Desde el Ministerio de la Vivienda se reconocían en Madrid la existencia de más de 50.000 chabolas. A la postre con ellos se propició la promulgación del Plan de Urgencia Social de Madrid.

⁵⁸ Según palabras del propio Ministro de la Vivienda, José Luis Arrese: “se trata de enfrentarse con el problema de la vivienda en Madrid, para resolver no la parte normal de un crecimiento ordinario, sino aquella otra que a lo largo de unos años se ha ido acumulando sobre nuestra capital, y que hoy entre chabolas, realquilados y casas ruinosas, suman la gravísima cifra de 60.000 viviendas”.

Sobre el Plan de Urgencia Social recomendamos la lectura de los artículos de Sambricio (1999b), Roch (1999) y López de Lucio (1999).

⁵⁹ Junto al Plan de Urgencia se planteó otra medida de limitación del fenómeno suburbial que no tenían nada que ver en su forma de actuación y que poseía un carácter represivo: el *Servicio de Vigilancia del Extrarradio de Madrid*.

⁶⁰ Nace con el objetivo de canalizar la anárquica actividad constructora de los inmigrantes hacia unidades vecinales planteadas por la Administración. Ésta aportaba los terrenos y la dirección técnica (a veces también la gestión de pagos), mientras que el beneficiario pagaba los terrenos y gastos menores. En

denominados Poblados de Absorción, dirigidos a acoger a la población chabolista, como fueron Caño Roto, Orcasitas o Entrevías, entre otros, y los Poblados Mínimos y Agrícolas, que presentaban una clara semejanza aunque de menor calidad constructiva. En todos los casos, se trataba de iniciativas que buscaban dar respuesta a la demanda de vivienda social existente en los suburbios de Madrid pero con unos claros componentes ideológicos y políticos.

El plan fracasó en el segundo de sus objetivos (*detener la inmigración*) como era inevitable, supuesta la política de liberalización e industrialización que fomentaba el éxodo rural y la movilidad de la fuerza de trabajo, pero satisfizo a sus promotores por el número de viviendas construidas. Por primera vez en la historia inmobiliaria madrileña, Patronatos, OSH, INV y numerosos agentes de la promoción privada trabajan bajo una única fórmula de protección: la vivienda subvencionada. Dicho plan supuso un fuerte impulso a la limpieza del territorio suburbial y un ensayo de nuevas fórmulas de intervención frente al problema de la vivienda (Roch, 1991:111). Entre 1955 y 1960, el número de viviendas de Madrid pasará de 353.000 a 522.000, que serían 902.000 diez años después. Aún así, el plan no había resuelto el problema de la vivienda.

La década de los sesenta comienza con el *Plan Nacional de Vivienda* (1961), que se prolongó durante dieciséis años, lo cual da una idea clara y manifiesta de su importancia (Moya, 1983). Este plan nació lastrado por el chabolismo, como lo demuestra la aprobación en 1961 del *Plan Nacional de Absorción de Tugurios*. En él, se incardinan las Unidades Vecinales de Absorción (UVA)⁶¹, de cuya construcción se encargó la OSH⁶². Al principio, ideadas con un marcado origen provisional, llegaron a estar presentes casi dos décadas. Incluso hoy día todavía subsiste una de ellas, la de Hortaleza⁶³. Sin lugar a dudas, estas actuaciones constituyen uno de los episodios más tristes del urbanismo madrileño y pasaron a engrosar por derecho propio el listado de barrios desfavorecidos madrileños.

ocasiones se aportaba la mano de obra como bien pagador. Su intervención posibilitó la entrada de la iniciativa privada a través de las viviendas subvencionadas.

Una visión general en torno a la vivienda social de los años 50 y particular de los poblados dirigidos se puede encontrar en el artículo de Esteban (2000).

⁶¹ Establecida por C.A. Perry en 1926, la Neighborhood-Unit para el Plan de New York, influyó de un modo persistente en la planificación de nuevas ciudades y barrios residenciales, en especial en el área anglosajona, pero también en otros ámbitos como el madrileño. Se consiguió un claro efecto segregador de los nuevos barrios, que siguen el concepto de Unidad Vecinal, por su propio principio inherente. La falta de cumplimiento de las propias normas, la falta de dotaciones, de una segregación del tráfico externo, la falta de integración en una estructura urbana, física y funcional y administrativa, convierte a estos barrios en hechos inconexos y acentúa una de las tendencias negativas del propio principio: la segregación (MOPU, 1986:17). En total fueron seis las unidades vecinales construidas en Madrid: Fuencarral, Hortaleza, Canillejas, Vallecas, Villaverde y Pan de Azúcar. Valgan como ejemplo las afirmaciones que en un folleto propagandístico exponía el Ministerio de la Vivienda: “*En un plazo de tres meses, 90 días de esfuerzo y gozo, han crecido estos núcleos urbanos, que traen a su ser hogares higiénicos y confortables para que la sombría existencia del suburbio se convierta en vida decorosa*”.

⁶² La actuación de este organismo se circunscribe en este periodo a la vivienda protegida. Ejemplos de actuaciones de ello los podemos encontrar en las colonias de Virgen del Pilar en Barajas o San José Obrero en Carabanchel. En 1954 desarrolló el Plan Sindical de Vivienda con actuaciones sobre todo en el Este de la ciudad (La Elipa, Ciudad Lineal, y sobre todo, San Blas).

⁶³ En una decisión bastante discutible, la UVA de Hortaleza se encuentra entre los edificios catalogados como a proteger en el Catálogo de Edificios del Ayuntamiento de Madrid.

Las restantes actuaciones estatales del periodo estuvieron repartidas por toda la ciudad⁶⁴, interviniendo varios organismos simultáneamente: San Blas; Entrevías; Manoteras o Moratalaz. En bastantes ocasiones también el Plan de Vivienda propició la entrada de la iniciativa privada en la actividad inmobiliaria. En otras ocasiones, se produjo una actuación pública en el remodelado de diferentes zonas suburbanas. Este es el caso de zonas de Carabanchel-Usera (Comillas; Moscardó; Zofio; Avda. de Oporto; Tercio Terol); de La Ventilla; de Puente de Vallecas (Alto del Arenal; Erillas); de Entrevías; de Ventas (Arroyo del Calero; Barrio de la Concepción) o de la Meseta de Orcasitas. Aún así, dicho plan ha sido criticado por su marcado carácter sectorial, porque no se anticipó a las transformaciones sociales que se iban a producir en España en años posteriores, porque no se llegó a cubrir la necesidad de suelo, por las diferencias entre barrios y por otros temas como la financiación. (Moya, 1983:47).

En la misma década de los sesenta, a escala municipal se produjeron dos hechos relevantes. Por un lado, la creación en 1964 de la *Gerencia de Urbanismo* del Ayuntamiento de Madrid. El objetivo buscado era el de ejecutar los proyectos de construcción de viviendas que el Ayuntamiento acordase. Se criticó el que se siguiera actuando del mismo modo: realojando a la población expulsada mediante mecanismos legales de expropiación forzosa. El Ayuntamiento se defendía alegando que eran operaciones de eliminación de sectores deteriorados. Por el otro, los diversos sistemas de protección iban cediendo la primacía a la promoción libre (Valenzuela, 1978:352). Hasta entonces, y a pesar de todas las medidas planteadas, el problema de la vivienda y por ende, de la existencia de áreas marginales era perfectamente visible. Y todo ello a pesar de la aparente prosperidad económica de la década de los 60 y la abundante legislación referida a la vivienda.

En resumen, durante las décadas posteriores a la Guerra Civil, la construcción de viviendas en Madrid dio la espalda a las necesidades de las clases humildes y a los inmigrantes (Valenzuela: 1974:608). El propio Plan del 63 vio muy pronto desfasadas sus previsiones básicas al no prever la posterior explosión demográfica. El Plan empezó a no servir de marco para el crecimiento del área de influencia de la ciudad a los pocos años de su aprobación, sufriendo muchas e importantes modificaciones puntuales y quedando finalmente desbordado por el crecimiento periférico a finales de la década (Lozano, 1976:37). Fueron años marcados por la improvisación de las instituciones municipales y estatales y la falta de participación ciudadana, junto con una realidad donde predominaron los desalojos y expulsiones de población, la miseria urbanística, la construcción de viviendas precarias necesitadas de remodelación a los pocos años, etc. (Orgaz, 1989:99). Frente a la urbanización marginal (chabolismo y parcelaciones periféricas) también se van a producir, sin embargo, otro tipo de transformaciones como las sustituciones puntuales y la construcción de polígonos oficiales. Ni siquiera el Ayuntamiento tuvo por su parte una política inmobiliaria acorde con los cambios

⁶⁴ Las principales denominaciones y características de los barrios de promoción oficial en Madrid hasta diciembre de 1973 pueden encontrarse en Valenzuela (1974) o en Moya (1983). Esta última publicación recoge un estudio pormenorizado de 116 barrios de promoción oficial. Las conclusiones fueron las siguientes: la mayor parte de los mismos se construyen sobre las zonas verdes del Plan General del 46; además, gran parte de los mismos fueron contruidos antes de que el Plan General del 63 invalidara al anterior, lo que muestra una lógica de localización, fuera o contra planeamiento (Moya, 1983:79); casi todos los barrios se encuentran localizados en los suburbios formados a principios de siglo, coincidiendo igualmente con las zonas de infravivienda y chabolismo formados después de la guerra; por tanto, se localizan en los terrenos más baratos y el mayor número de actuaciones procede del INV y de la OSH.

sociales y demográficos imperantes que se produjeron durante este periodo, a pesar de la relativa cercanía al ciudadano.

El modelo desarrollista imperante en los años sesenta y setenta estuvo caracterizado por el auge de la producción de vivienda incentivada por el Estado, entendida como motor de desarrollo. Junto a estos espacios urbanos, de gran densidad, convivían los espacios de infravivienda producto de políticas anteriores junto a amplios espacios sin urbanizar. Cuando se produjo la crisis económica que caracterizó los primeros años de la década de los setenta tuvo lugar un frenazo contundente en este modelo desarrollista. Se plantearon mecanismos de ahorro que llevaron al fomento de la rehabilitación de las viviendas del centro, la remodelación de las periferias de infravivienda y el acabado de los espacios vacíos existentes en el continuo urbano con la dotación adecuada de los mismos (Leal, 1991: 87).

“Allá donde se cruzan los caminos,
donde el mar no se puede concebir
donde regresa siempre el fugitivo
pongamos que hablo de Madrid”

Joaquín Sabina *Pongamos que hablo de Madrid*

3.2. LA SITUACIÓN DE LAS ÁREAS DESFAVORECIDAS MADRILEÑAS A CABALLO ENTRE EL SIGLO XX Y EL XXI

3.2.1. Criterios para su identificación y delimitación. La aplicación de técnicas cuantitativas al modelo urbano madrileño. Metodología para la detección de barrios desfavorecidos urbanos

3.2.1.1. Introducción

A lo largo de este capítulo trataremos de presentar las conclusiones extraídas del análisis cuantitativo realizado del Censo de 1991 y Padrón de Habitantes de 1996 sobre los diferentes sectores urbanos que conforman el municipio de Madrid. Como ya ha quedado puesto de manifiesto en apartados anteriores, los intentos por esclarecer las pautas de localización y segregación socio-espacial en el ámbito de estudio tienen una larga tradición en Geografía urbana. Desde planteamientos neopositivistas, fundamentalmente enraizados en la Ecología Humana, se pretende la explicación de la existencia de un determinado orden en la ciudad. A ella, se suman diferentes corrientes investigadoras procedentes de ciencias afines como la Sociología, Economía o Ecología, además de la Geografía. Desde las aportaciones iniciales de Shevky, Williams y Bell, encaminadas a la definición de Áreas Sociales dentro de la ciudad, hasta los estudios de la denominada Ecología Factorial, la idea que prevalece es la existencia de pautas espaciales en la localización de la población, a nivel intraurbano, que pueden ser definidas a través del análisis de sus características sociodemográficas (Moreno et al., 1999:53).

Aplicando las diferentes aportaciones precedentes, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, al municipio de Madrid, observamos cómo el uso de indicadores demográficos, socioeconómicos, residenciales, etc., es el mecanismo metodológico más ampliamente utilizado en investigaciones previas⁶⁵. A través de ellos se pretenden establecer los factores explicativos de la segregación de la población sobre el territorio estudiado, o lo que es lo mismo determinar unos principios generales para definir la estructura social y espacial interna de los espacios urbanos.

⁶⁵ En el capítulo 1 de esta investigación ya se ha hecho mención de las principales aportaciones a la diferenciación social del espacio madrileño.

Las aportaciones metodológicas sobre la segregación social de las ciudades españolas convergen con otros estudios, europeos y norteamericanos fundamentalmente, en el hecho de demostrar la existencia de un factor explicativo de las pautas espaciales de localización. Éste es el “nivel o rango socioeconómico”. De cualquier modo, buena parte de los problemas actuales de obtención de variables censales o padronales podrían evitarse si los datos sobre el nivel económico de la población pudieran obtenerse suficientemente desagregados y objetivados. Este hecho parece asumido tanto por las instituciones competentes como por los propios investigadores⁶⁶.

Como ya quedó puesto de manifiesto con anterioridad, el enfoque principal de esta investigación es la detección de áreas urbanas diferenciadas, caracterizadas por la acumulación de problemáticas físicas, sociales, económicas u otras. Es lo que se denominan como barrios desfavorecidos urbanos. Los planteamientos metodológicos de esta apartado, de índole cuantitativo, están enfocados desde esta perspectiva. Por ello, los indicadores usados para la ocasión parten de la experiencia previa y de la catalogación de otras áreas urbanas que coinciden en la persistencia en las mismas de determinadas carencias. La investigación en este apartado hará uso, por tanto, de una metodología cuantitativa capaz de detectar las unidades territoriales que acumulan fenómenos de privación en los espacios intraurbanos y los procesos que los han provocado.

3.2.1.2. Planteamientos metodológicos de la investigación

3.2.1.2.1. Fuentes de información y medios instrumentales

La información utilizada para la realización de esta investigación procede de los resultados obtenidos de la explotación del Padrón Municipal de Habitantes del año 1996 para el municipio de Madrid⁶⁷ y más concretamente del apartado referente a las características básicas de población y hogares por zonificaciones territoriales: nomenclátor, seccionado, salud, servicios sociales, transporte y código postal. De particular utilidad han sido las ocho tablas básicas y veintisiete tablas adicionales, elaboradas a partir de los datos padronales, cada una de las cuales se destina a un bloque

⁶⁶ La propuesta metodológica que la OCDE propuso a los diferentes países miembros pasaba por la puesta al día de diferentes indicadores socioeconómicos. Entre ellos, dos eran los más importantes: la tasa de desempleo y el nivel de renta de la población. En España, el informe sobre la desigualdad urbana, documento realizado *ad hoc*, tuvo que plantear diferentes soluciones ante la falta de datos referidos al último de los indicadores. El Ministerio de Fomento optó por la sustitución de éste por otros indicadores comparables: las carencias en las viviendas y el nivel de estudios de la población.

Hasta la fecha, únicamente el Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Madrid, que, apoyándose en la información procedente del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, planteó un estudio sobre la renta familiar disponible per cápita en los diferentes municipios de la Comunidad, incluyendo Madrid-municipio, ha sido capaz de desarrollar un estudio lo suficientemente elocuente de la realidad económica de la ciudad con un nivel de desagregación adecuado. Ello ha sido posible gracias a la explotación de los datos de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), corregida por otros indicadores indirectos, que permiten aproximar dicha variable, con un nivel de desagregación de distritos, barrios y secciones censales. Los resultados muestran una renta estimada en pesetas de 1996 para el municipio en su conjunto del orden de 9.900 €, con una distribución espacial muy significativa. Los diez distritos que se hallan por debajo de la media municipal abarcan todos el suroeste, sur y este del municipio.

⁶⁷ Los datos proceden fundamentalmente del Tomo IV de la serie del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

coherente de información demográfica: edad y sexo; actividad económica y desempleo; nivel de estudios de la población; condición socioeconómica; ramas de actividad; profesión y tipo de hogar. Todos ellos desagregados a diferentes niveles: municipio; entidades de población; núcleos urbanos y, por último, sectores urbanos.

La principal novedad de esta investigación es el uso del sector urbano como unidad territorial básica de análisis desmarcándonos de otras más tradicionales, como la sección censal⁶⁸. Ambas, aunque conviven a la hora de dividir el término municipal, difieren en sus objetivos y en los fines de su establecimiento. Como podemos ver en la Figura 3.10, para el conjunto de Madrid el número de secciones censales supera las 2.300 unidades frente a los 946 sectores urbanos que configuran el municipio (Cuadro 1-Anexo). La división del término en secciones estadísticas ha constituido un instrumento eficaz tanto en los trabajos censales como en las renovaciones padronales. Constituye un área de la ciudad y cada vivienda o habitante ha de pertenecer a una y sólo una sección estadística, todo ello, para el conjunto del término municipal. Por otro lado, también tiene una clara función electoral. Su extensión debe ser asequible a un agente entrevistador a efecto de recuento de población o encuestas estadísticas. Por ello, su tamaño debe oscilar entre los 1.500 y los 2.500 habitantes. Sin embargo, varias críticas pueden hacerse a dicha unidad. Por un lado, su artificialidad les hace sumamente vulnerables a la crítica. Por otro lado, su uso justificado únicamente por la disponibilidad de datos, tampoco posee base científica defendible. Y por último, su nula representatividad geográfica acarrea la inexistencia de lazos comunes entre su población, y por ende, la dificultad de establecer áreas desfavorecidas a partir de la agrupación de dichas unidades.

Por su parte, el “sector urbano” se define como una porción diferenciada de un núcleo que cuenta con una tipología de época o construcción similar, o es conocida y nombrada de una manera particular por cualquier otra causa⁶⁹. Los criterios generales son los siguientes:

- a) El sector urbano es en sí mismo una zona homogénea que se forma por la agrupación de manzanas y aunque se debe procurar la no división de ellas, con frecuencia el trazado de las zonas homogéneas las subdivide.
- b) Constituyen sectores urbanos una parte del núcleo que por su origen histórico forma una zona homogénea, aunque en su interior albergue alguna construcción de tipología y época diferente derivada de la renovación del espacio urbano. Son los sectores denominados Casco Antiguo y Antiguos Barrios.
- c) Excepcionalmente son considerados sectores urbanos los espacios vacíos situados en el interior de un núcleo, a manera de isletas, a pesar de no tener ningún tipo de edificación, ni contemplarse en el planeamiento vigente del municipio. Este hecho, es especialmente destacable en el caso de Madrid, con la existencia de numerosos sectores, con nombres de parques y jardines, que no poseen ni edificaciones ni población en su espacio.

⁶⁸ Otras unidades mayores, como los distritos y barrios, constituyen ámbitos demasiado heterogéneos e inadecuados para los objetivos de esta investigación.

⁶⁹ Definición textual extraída del Nomenclátor de la Comunidad de Madrid del año 1996, publicado por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

- d) En la ampliación de un núcleo, no constituyen un sector urbano la agrupación de dos o tres edificaciones, por lo que se incorporará al sector más próximo aunque no constituya una zona homogénea con él.
- e) Los equipamientos, a diferencia del Nomenclátor de 1986, no constituyen sectores urbanos independientes, por lo que se incluyen en el sector contiguo más apto.

Las principales diferencias entre ambas subáreas (sector y sección) son básicamente su tamaño, tanto en extensión como en población así como los criterios de delimitación. El hecho de ser la mínima escala urbana que presenta en la actualidad datos estadísticos fiables, junto con los criterios sustancialmente geográficos usados para su delimitación son los principales argumentos que nos han decantado por el uso en este estudio de los sectores urbanos⁷⁰. Ello no es óbice para mencionar cómo el trabajo de campo y el conocimiento de la realidad madrileña nos ha llevado a detectar una serie de inconvenientes en su utilización, destacando entre ellas la inexactitud en algunas delimitaciones y homogeneidad de tipologías residenciales en el interior de los sectores urbanos. Es el caso de promociones de vivienda pública anteriores a la Guerra Civil junto a promociones de la última década del siglo XX, o el de polígonos de realojamiento junto a polígonos de iniciativa privada en un mismo sector. Por tanto, y para concluir, creemos que la unidad espacial de los sectores urbanos, aún cuando presentan determinadas deficiencias, constituye la más adecuada para la detección, catalogación y caracterización de los barrios o áreas desfavorecidas madrileñas.

La aproximación cuantitativa utilizada en este trabajo presenta una serie de dificultades, aunque más graves que en otros casos similares de países incluso más avanzados. En primer lugar, existe una clara limitación en la escala de estudio ya que se circunscribe a la disponibilidad de los datos de los censos y padrones. La periodicidad entre la recogida de datos (cinco años entre Censo y Padrón de Habitantes) obliga a utilizar datos del año 1996⁷¹. Por otro lado, las tablas publicadas se circunscriben al cuestionario que se envía al ciudadano. No aparecen datos de renta por habitante u otros datos que resultarían de gran interés para este tipo de investigaciones. Asimismo, en numerosos casos no se cuenta con asesoramiento a la hora de cumplimentar los mencionados cuestionarios, por lo que las posibilidades de equivocación u omisión de datos son mayores. De cualquier modo, y aún reconociendo las dificultades existentes, las principales fuentes de información utilizadas para desarrollar este capítulo de la tesis han sido las siguientes:

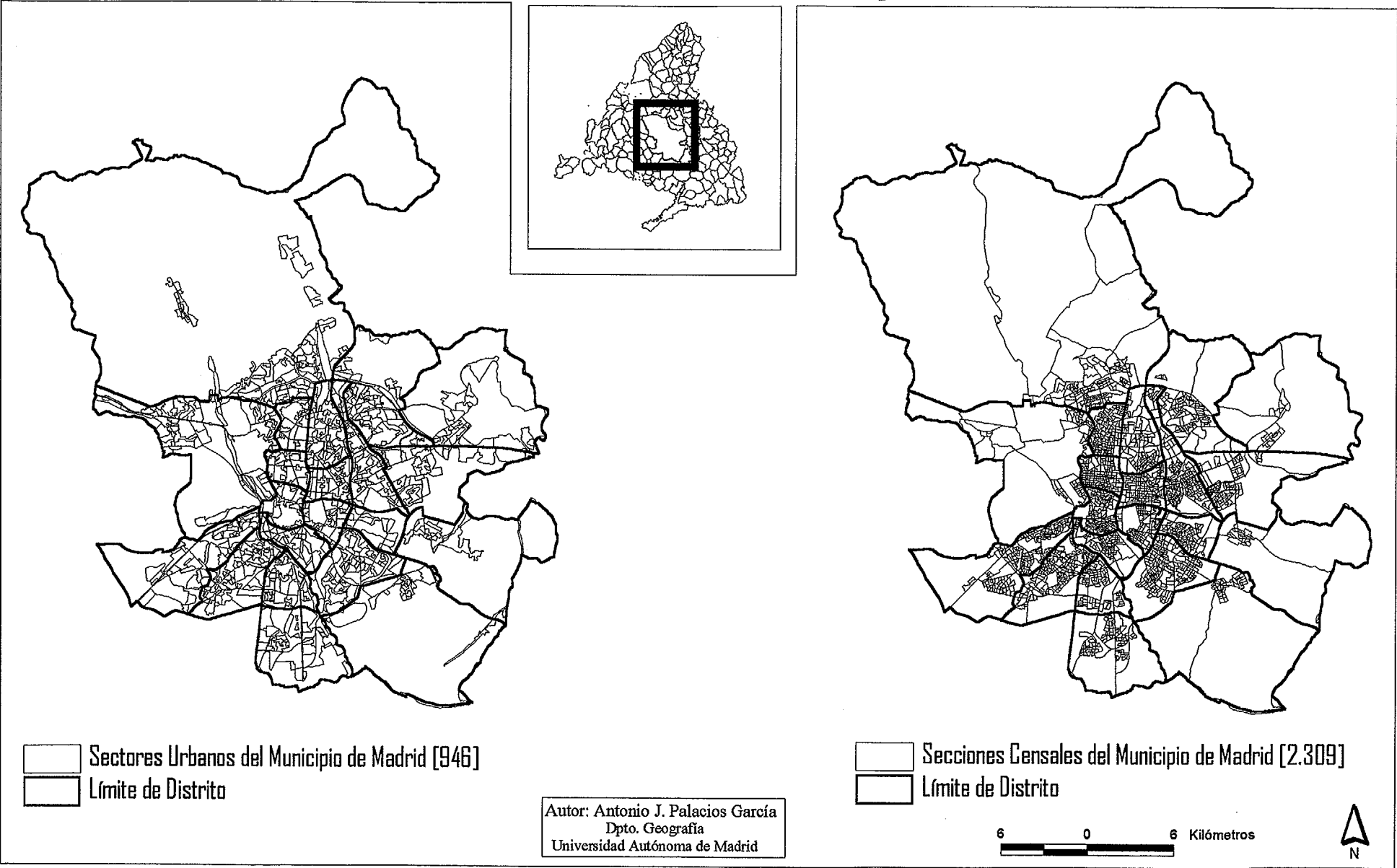
Fuentes estadísticas y documentales

- Bibliografía procedente de diferentes centros, organismos y bibliotecas que se presenta en la parte final del documento.

⁷⁰ Hasta ahora la mínima unidad territorial existente de forma generalizada era la sección censal. Dicha unidad nace sin ningún tipo de criterio geográfico, histórico o social, sino que se le asigna un tamaño fijo y su único objetivo es tener un tamaño adecuado para la recogida de datos por los agentes censales o para evitar las aglomeraciones en una jornada electoral.

⁷¹ Para futuros trabajos consideramos muy interesante la puesta al día de los datos cuantitativos procedentes de la explotación estadística del Censo de 2001, ya que para esta investigación no han estado disponibles.

Figura 3.10. Comparación de algunas de las Delimitaciones Censales del Municipio de Madrid



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos procedentes del Nomenclator de 1996

- Padrón de Habitantes de la Comunidad de Madrid del año 1996, publicado por el Instituto de Estadística de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid. Tomo 4: Estadística de Población de la Comunidad de Madrid. Características básicas de población y hogares por zonificaciones territoriales: nomenclátor, seccionado, salud, servicios sociales, transporte y código postal. Las tablas extraídas de dicho documento pueden verse en el Anexo (Cuadro 2).
- Nomenclátor de la Comunidad de Madrid del año 1996, publicado por el Instituto de Estadística de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid. En el mismo se establece la relación de municipios, entidades, núcleos y sectores urbanos (nombres y calles que los conforman) que componen el municipio de Madrid, así como los criterios de delimitación.
- Plan General de Ordenación Urbana de Madrid del año 1997.

Fuentes cartográficas

- Base cartográfica del Nomenclátor de la Comunidad de Madrid del año 1996.
- Bases cartográficas del Plan General de Ordenación de Madrid.

Igualmente, para la realización de este apartado han sido necesarios una serie de medios instrumentales que describimos a continuación:

- Los datos publicados por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid se encuentran publicados en formato electrónico. Para poder bajar las tablas necesarias de la red es necesario el uso de un navegador. En este caso se ha usado el Netscape Communicator 4.7.
- El tratamiento estadístico de los datos obtenidos ha sido posible gracias al uso de una hoja de cálculo. Microsoft Excell 2000. Por otro lado, el análisis factorial que presentaremos en capítulos posteriores ha sido posible mediante el programa SPSS, versión 10.0.
- Otro de los instrumentos utilizados ha sido un Sistema de Información Geográfica capaz de plasmar los resultados estadísticos en cartografía automática. Arc View 3.2.
- El Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Madrid en formato CD-Rom, publicado por el Ayuntamiento de Madrid en el año 1997, ha servido de base digital de las actuales divisiones distritales.

3.2.1.2.2. Metodología

En líneas generales, el estudio sobre los barrios desfavorecidos urbanos se ha planteado mediante el uso combinado de metodologías cuantitativas y cualitativas. En las fases iniciales de este capítulo se han combinado informaciones que permitieran identificar el proceso de diferenciación de la población madrileña y su manifestación espacial en áreas desfavorecidas urbanas. Para ello, se han establecido finalmente un total de trece indicadores que hacen relación a la situación laboral, a la condición profesional, al nivel de estudios, al tipo de hogar y a las características demográficas de

la población (Cuadro 3.1), tomando como valores de referencia los del municipio de Madrid.

Partimos de la base de que todos los indicadores tienen un papel similar en la detección de barrios desfavorecidos. Todos ellos provienen de la experiencia que el autor ha ido acumulando de la abundante bibliografía publicada en los últimos años. Como podemos ver en capítulos anteriores, todos los indicadores aquí presentados permiten identificar en mayor o menor medida a buena parte de las áreas desfavorecidas urbanas detectadas, tanto en España como en el resto de países. No todas las áreas desfavorecidas acumulan la totalidad de los problemas, pero sí algunos de ellos. Además, los indicadores aparecen representados en el conjunto de los sectores urbanos. Igualmente, tomamos como valor de referencia el valor del indicador del municipio de Madrid en cada uno de los indicadores.

Cuadro 3.1. Indicadores sociales seleccionados para la investigación		
Nº	Indicadores sociales	Valor de Referencia (%)*
1	Tasa de Actividad**	65
2	Tasa de Desempleo	21,8
3	Tasa de Desempleo Juvenil	37,2
4	Tasa de Desempleo Femenino	25,7
5	Tasa de Trabajadores con Carácter Eventual	20,9
6	Tasa de Trabajadores No Cualificados	9,9
7	Tasa de Población Sin Estudios	10,6
8	Tasa de Población Con Estudios Superiores**	18,4
9	Tasa de Hogares Monoparentales	10
10	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	1,3
11	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	18,5
12	Tasa de Población en Edad Pensionista	17,9
13	Tasa de Población Inmigrante	1,3

* Valor de referencia del municipio de Madrid (1996)

** Interesan los valores situados por debajo de esos valores de referencia

Fuente: Elaboración propia

Los cuatro primeros indicadores hacen referencia a la situación laboral de la población. Para ello se han planteado las relaciones absolutas entre activos y parados, así como las específicas de los grupos a los que hacen referencia (jóvenes y mujeres), según las siguientes fórmulas:

$$\text{Tasa de Actividad} = \text{Total Activos} / \text{Población 16-64 años} * 100$$

$$\text{Tasa de Desempleo} = \text{Total Parados} / \text{Total Activos} * 100$$

$$\text{Tasa Desempleo Juvenil} = \text{Total Parados 16-29 años} / \text{Total Activos 16-29 años} * 100$$

$$\text{Tasa Desempleo Femenino} = \text{Total Paradas Femeninas} / \text{Total Activas Femeninas} * 100$$

Los cuatro siguientes indicadores hacen referencia a la condición profesional de la población que, a su vez, se encuentran íntimamente relacionados con sus niveles de estudios. Para su elaboración se han seguido las siguientes fórmulas:

Tasa de Trabajadores con Carácter Eventual = Total Trabajadores con Carácter Eventual / Total Ocupados * 100

Tasa de Trabajadores No Cualificados = Total Trabajadores No Cualificados / Total Ocupados * 100

Tasa de Población Sin Estudios = Total Población Sin Estudios / Total Población 10 años y más * 100

Tasa de Población Con Estudios Superiores = Total Población Con Estudios Superiores / Población 18 años y más * 100

Los siguientes indicadores muestran los diferentes tipos de hogar que pueden presentarse en barrios con dificultades. Para calcularlos se han utilizado las siguientes fórmulas:

Tasa Hogares Monoparentales = Total Hogares Monoparentales / Total Hogares * 100

Tasa de Hogares Con Familia Numerosa = Total Hogares con Familia Numerosa⁷² / Total Hogares * 100

Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista = Total Hogares Con Personas en Edad Pensionista⁷³ / Total Hogares * 100

Por último, dos son los indicadores que se refieren a grupos denominados “vulnerables” como pueden ser los pensionistas y los inmigrantes. Las fórmulas son las siguientes:

Tasa de Población en Edad Pensionista = Total Población de 65 y más años / Total población * 100

Tasa de Población Inmigrante = Total Población Extranjera⁷⁴ / Total Población * 100

Cabe decir que cada uno de los indicadores no es significativo por si solo. Si, como quedó claro en apartados anteriores, la exclusión social se caracteriza por el fenómeno de la multiplicación o acumulación de muchas problemáticas, nos interesará resaltar aquellos sectores urbanos en los que la presencia de carencias sea acusada además de permanente. Por ejemplo, un sector urbano con una elevada tasa de hogares con familia numerosa no significa por si mismo que un área sea problemática, pero si en ella, además, confluyen otros índices como una elevada tasa de desempleo o una elevada tasa de población sin estudios, ya se puede hablar de un espacio problemático.

⁷² Hogares con 2 ó 3 adultos con 3 y más niños.

⁷³ Hogares con 1 ó 2 adultos sin niños y más de 65 años.

⁷⁴ Incluye extranjeros de las siguientes zonas: África; Asia; América de Sur y Central; Otros países de Europa. Se excluyen los países de la Unión Europea, América del Norte y Oceanía.

A pesar de los errores que de ello se pueden derivar, hemos considerado este método como el más acertado para la detección de barrios desfavorecidos urbanos. En este sentido, algunas variables han sido filtradas con el objetivo de evitar imperfecciones. Este es el caso de la tasa de población inmigrante, donde han sido eliminados los extranjeros de origen norteamericano y europeo occidental, que en buena medida distorsionaban los resultados obtenidos.

El planteamiento metodológico cuantitativo consiste en un doble análisis. El primero, basado en la acumulación de desigualdades en la unidad territorial seleccionada, el sector urbano. El segundo, a través del análisis factorial. Ambos muestran resultados en forma de tablas, figuras y cartografía temática, cuyo análisis será presentado a continuación.

El examen por acumulación de desigualdades ha sido planteado en diferentes etapas. La primera ha consistido en un análisis univariable. Para ello hemos optado, como muestra el Cuadro 3.2, por tomar como valor de referencia el valor de la variable en el municipio de Madrid. Posteriormente, y tras numerosas pruebas, se optó por el establecimiento de un filtro principal, el número de desviaciones típicas respecto al valor de referencia.

Cuadro 3.2. Desviaciones típicas en los indicadores seleccionados

	Indicadores												
	1*	2	3	4	5	6	7	8*	9	10	11	12	13
Valor de referencia	65	21,8	37,2	25,7	20,9	9,9	10,6	18,4	10	1,3	18,5	17,9	1,3
Desviación Típica	6,6	7,5	14,7	9,5	8,4	8,9	10,4	14,9	3,6	2,4	8,3	9,9	1,9
1 DT	58,4	29,3	51,9	35,2	29,3	18,8	21	3,5	13,6	3,7	26,8	27,8	3,2
1,5 DT	55,1	33,1	59,2	40	33,5	23,3	26,2	-	15,4	4,9	31	32,8	4,1
2 DT	51,8	36,8	66,6	44,7	37,7	27,7	31,4	-	17,2	6,1	35,1	37,7	5,1
3 DT	45,2	44,3	81,3	54,2	46,1	36,6	41,8	-	20,8	8,5	43,4	47,6	7

* Indicadores diferenciados por porcentajes negativos

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid

En primer lugar debemos adelantar que hemos introducido dos particularidades. Una es la eliminación de los cálculos de aquellos sectores urbanos que no tienen la suficiente población para resultar representativos. La propia definición de sector urbano ha determinado el que bastantes de ellos estén ocupados por equipamientos, zonas verdes o áreas periféricas despobladas. Así, se ha optado por eliminar aquellos sectores con una población inferior a los 50 habitantes, entre los cuales un buen número ni siquiera llega a tener población residente. La segunda es que en dos indicadores se ha preferido hacer uso de los valores más reducidos y no, como ocurre con el resto de los indicadores, los valores superiores. Estos son la Tasa de Actividad y la Tasa de Población Con Estudios Superiores.

La segunda etapa dentro de este primer examen consiste en el cruce de indicadores en función de su relación. Para ello se han definido tres grandes conjuntos de variables: las relacionadas con la actividad y la ocupación de la población, las

relacionadas con la población, y relacionadas con los hogares⁷⁵. De la misma manera que en la etapa anterior, el filtro se corresponde con el número de desviaciones típicas respecto al valor de referencia en alguno de los indicadores.

Por último, se establece la plasmación cartográfica de los niveles de desfavorecimiento de los sectores urbanos. El análisis agrupa los sectores urbanos en función de la superación de un determinado umbral (más de una vez y media la desviación típica) respecto al valor de referencia en un número determinado de indicadores. De esta manera, se obtiene un mapa síntesis de los niveles de desfavorecimiento en el municipio de Madrid.

Ahora bien, si la principal característica de la exclusión social es la acumulación en un mismo ámbito espacial de un número elevado de carencias, por otra parte principal argumento de esta investigación, no podemos obviar aquellos sectores que, si bien no superan los filtros establecidos en los indicadores, sí que rebasan los valores de referencia en un buen número de ellos. A pesar de que las cifras no son demasiado significativas, dichos sectores muestran cifras elevadas en un importante número de indicadores. No se trataría de situaciones especialmente graves pero sí creemos que es un indicio elocuente de posibles situaciones de desfavorecimiento. Valga como ejemplo el caso del sector urbano de La Ventilla en el Distrito de Tetuán. Éste supera los valores de referencia en once de los trece indicadores, aunque en ninguno de ellos se alcanzan valores próximos a una desviación típica. Este tipo de situación bien merece que sea considerada para la totalidad del municipio ya que en parecidas circunstancias encontramos un importante número de sectores urbanos.

La segunda aportación relevante de este apartado consiste en el estudio de las variables utilizando el análisis factorial. En concreto, se ha optado por un análisis de componentes principales a partir de la matriz de correlaciones de los indicadores. De cualquier modo, el objetivo principal sigue siendo la detección de unidades espaciales diferenciadas, caracterizadas por la acumulación de desigualdades más acusada que en el resto de la ciudad. Básicamente supone la extracción de un número determinado de factores sintéticos del nivel de desfavorecimiento de los sectores urbanos.

No obstante, queremos dejar claro que el uso de técnicas cuantitativas no constituye por sí solo, al menos en este trabajo, una herramienta capaz de detectar las situaciones de desfavorecimiento. Entendemos, por ello, que el análisis cuantitativo debe complementarse mediante el recurso a las técnicas cualitativas, que permitan reforzar y corroborar las afirmaciones y resultados procedentes del uso del mismo. Por ello, el uso de esta metodología pretende ser un primer acercamiento a la realidad social madrileña y a la identificación de barrios desfavorecidos urbanos. Servirá como punto de partida para posteriores etapas de la investigación donde, el uso de técnicas cualitativas cobre un mayor protagonismo.

⁷⁵ Existiría un cuarto grupo de indicadores, relacionados con el nivel de instrucción de la población, pero su comparación resulta imposible por ser antagónicos. Son la Tasa de Población Sin Estudios y la Tasa de Población Con Estudios Superiores. En el primero de ellos los valores son positivos mientras que en el segundo son negativos. De ahí la imposibilidad de establecer relaciones entre ambos.

3.2.1.3. Aproximación cuantitativa al espacio urbano madrileño

El principal objetivo de este apartado es la detección de unidades espaciales diferenciadas caracterizadas por procesos de desfavorecimiento urbano. Para ello y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se ha elegido como unidad básica de análisis el sector urbano, eliminando los que cuentan con menos de 50 habitantes. En total, se va a trabajar sobre unos 730 sectores, que aportan el armazón físico de la investigación. Se ha preferido representar cartográficamente el sector urbano definido como diseminado cuyo contorno coincide con el del municipio de Madrid. Con todo, se han obviado los valores correspondientes a dicho sector puesto que carecen de relevancia.

Cuadro 3.3. Clasificación de Sectores Urbanos por Desviaciones Típicas e Indicadores

Indicadores	Valor de	Sectores que superan	Sectores Urbanos por Desviaciones Típicas							
	Referencia	Referencia	%*	0-1	%**	1-2	%	2-3	%	>3
Actividad	65	392	41,5	312	79,6	64	16,3	12	3,1	4
Desempleo	21,8	313	33,1	228	72,8	61	19,5	15	4,8	9
Desempleo Juvenil	37,2	287	30,3	263	91,6	21	7,4	3	1	0
Desempleo Femenino	25,7	329	34,8	243	73,9	61	18,6	14	4,2	11
Trabajadores Eventuales	20,9	299	31,6	196	65,6	71	23,8	22	7,3	10
Trabajadores No Cualificados	9,9	351	37,1	269	76,6	58	16,5	10	2,8	14
Población Sin Estudios	10,6	287	30,3	191	66,5	70	24,4	14	4,9	12
Población Con Estudios Superiores	18,4	352	37,2	166	47,1	158	44,9	27	7,7	1
Hogares Monoparentales	10	350	37	294	84	41	11,7	8	2,3	7
Hogares Con Familia Numerosa	1,3	370	39,1	285	77	49	13,3	16	4,3	20
Hogares Con Personas en Edad Pensionista	18,5	306	32,4	257	84	43	14	3	1	3
Población en Edad Pensionista	17,9	341	36	282	82,7	44	12,9	5	1,5	10
Población Inmigrante	1,3	296	31,3	244	82,4	32	10,8	10	3,4	10

* Respecto Total Sectores Urbanos (945)

** Respecto Sectores que superan Referencia

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Padrón de Habitantes de 1996

3.2.1.3.1. Análisis de variables (univariable y multivariable)

El análisis de la distribución de los indicadores conforme a su desviación respecto al valor de referencia muestra cómo existen diferencias significativas respecto al número de sectores urbanos que lo sobrepasan (Cuadro 3.3). Los valores oscilan desde los 287 de las tasas de desempleo juvenil y de población sin estudios (30,3%) hasta los más de 392 de la tasa de actividad (41,5%) o los 370 de la tasa de hogares con familia numerosa (39,1%). En segundo lugar, también existen notables discordancias en las desviaciones típicas. Así, es de destacar cómo son dominantes los sectores urbanos que sobrepasan los valores de referencia en menos de una desviación típica. En casi todos los casos hablamos de cifras cercanas al 80% de la distribución en cada uno de los indicadores. Ejemplos de ello son las tasas de desempleo juvenil con casi el 92% de los sectores urbanos o la tasa de población con estudios superiores cercana al 47% en el lado opuesto. Igualmente, el resto de los apartados se caracteriza por una supuesta agrupación en torno a cifras determinadas. Entre el diez y el veinte por ciento en el

Figura 3.11. Tasa de Desempleo por Sectores Urbanos en el Municipio de Madrid [1996]

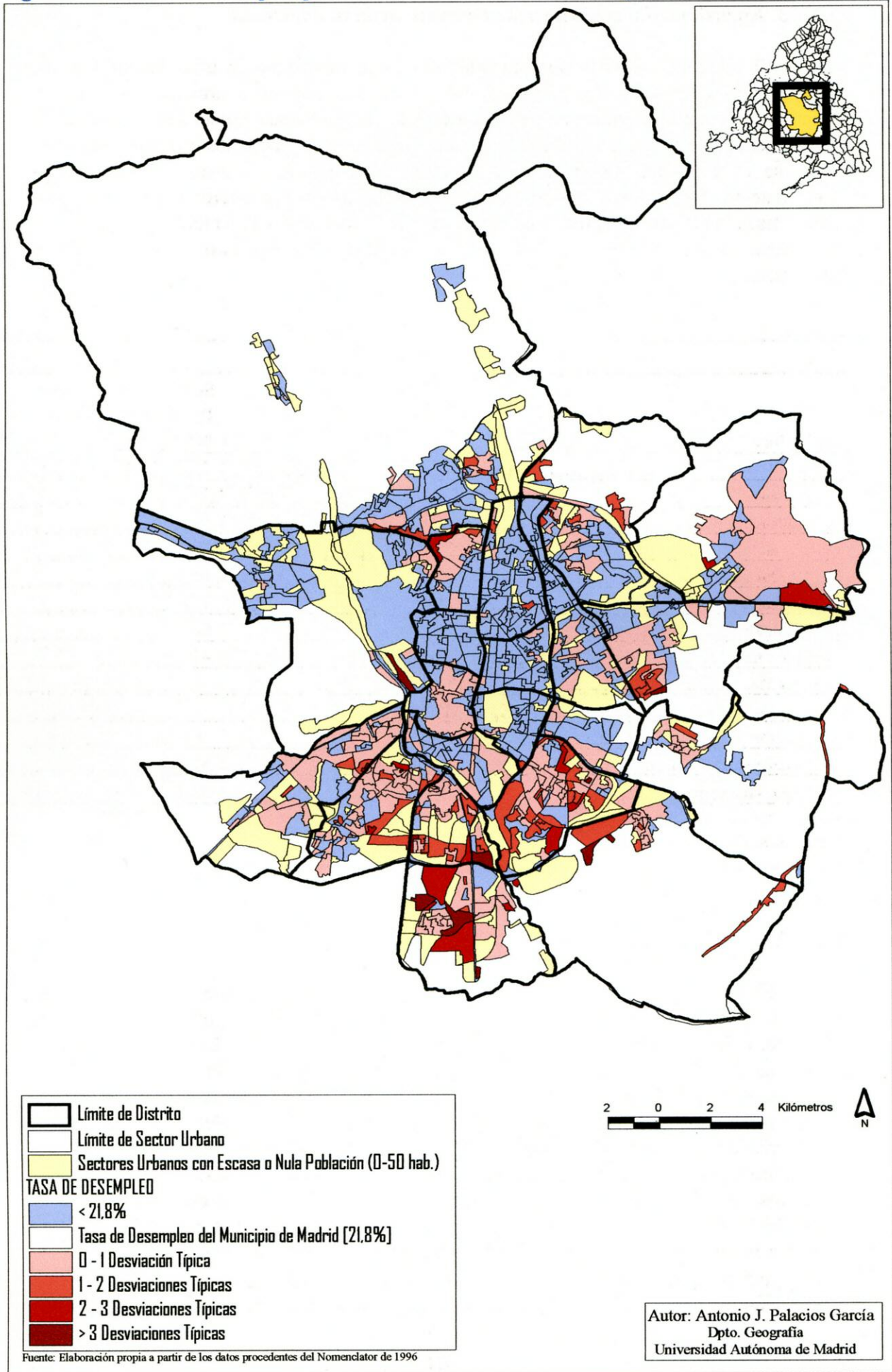


Figura 3.12. Tasa de Población Sin Estudios por Sectores Urbanos en el Municipio de Madrid [1996]

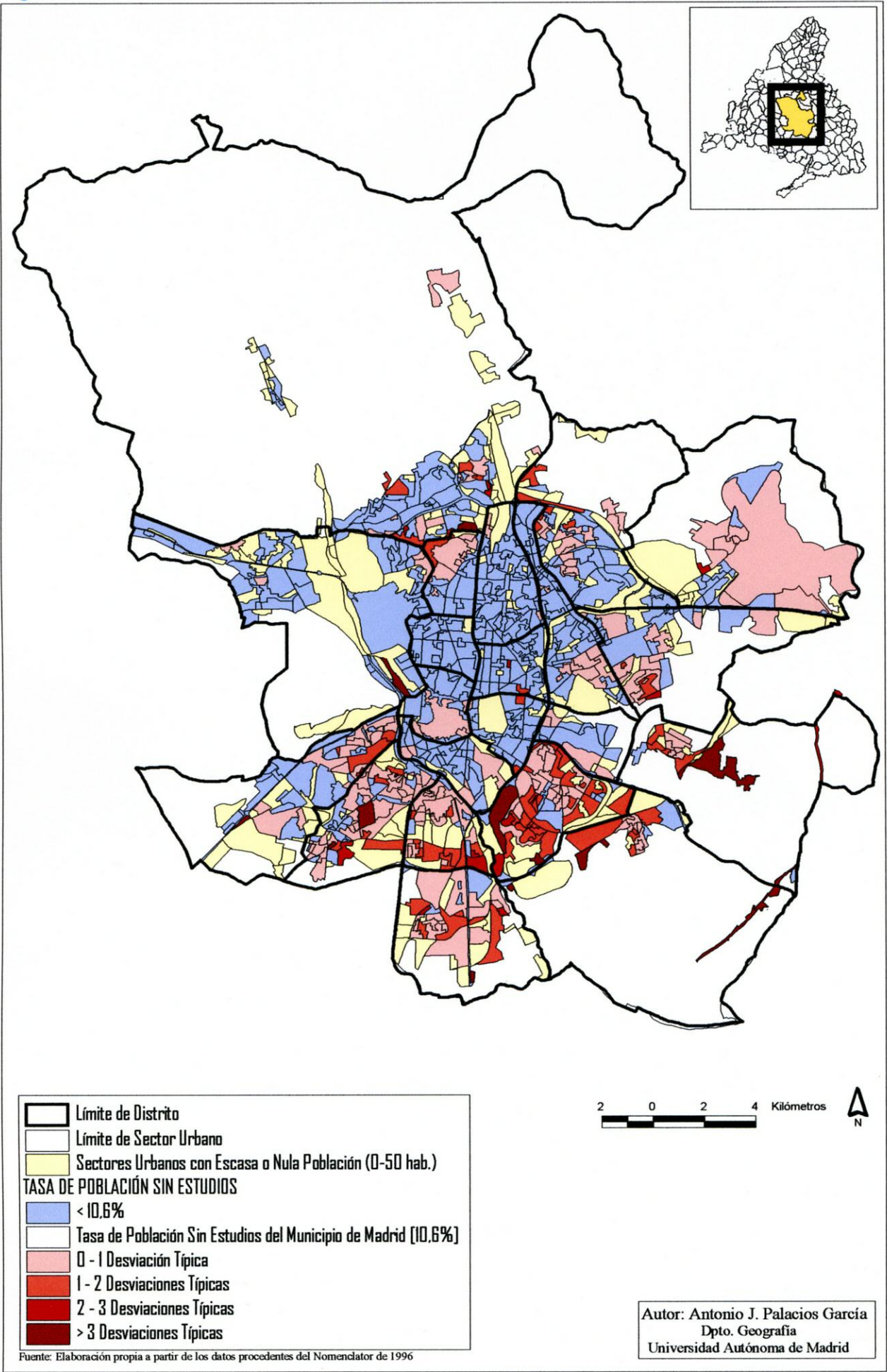
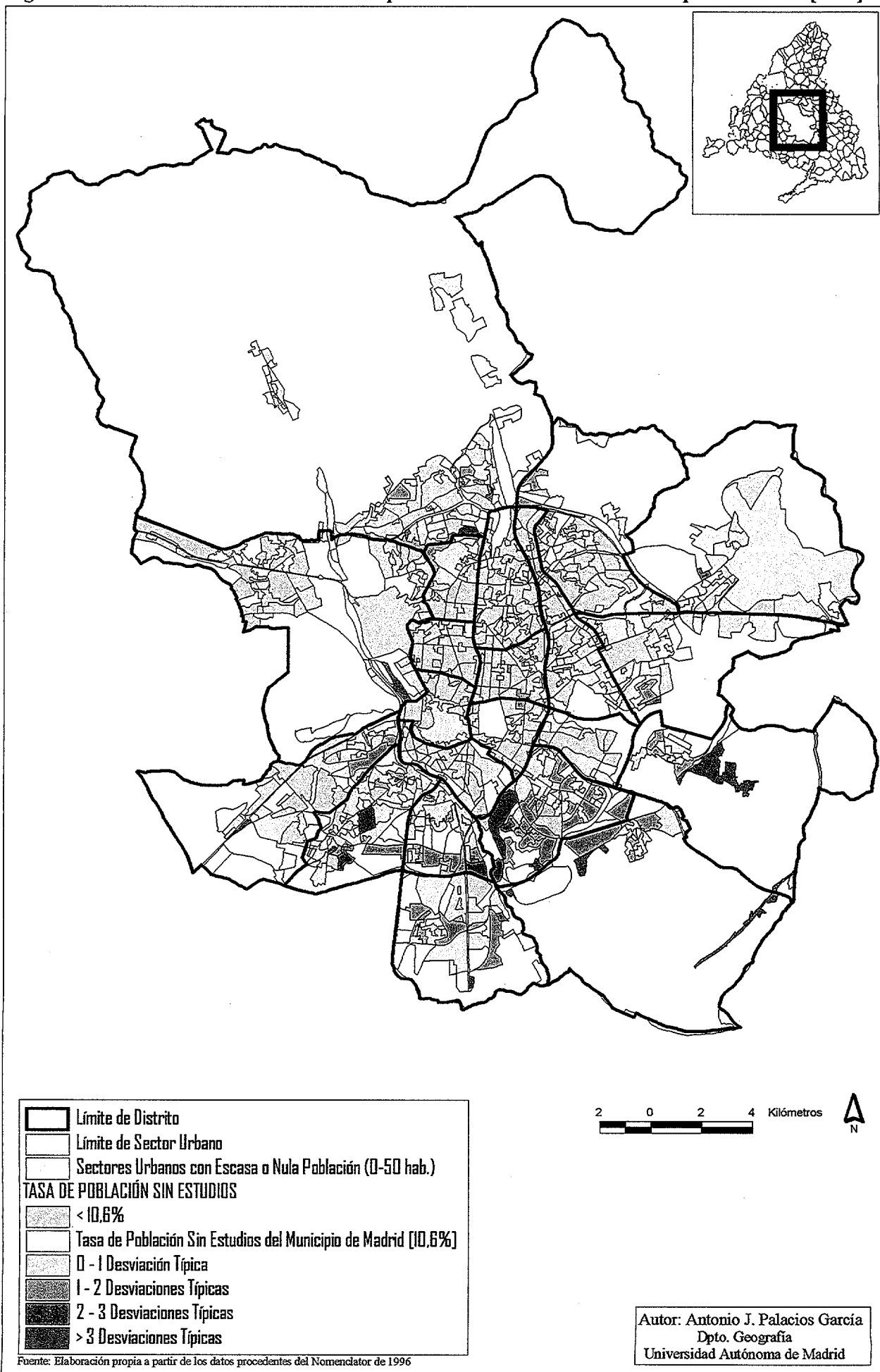


Figura 3.12. Tasa de Población Sin Estudios por Sectores Urbanos en el Municipio de Madrid [1996]



segundo grupo, alrededor del cinco por ciento en el tercero y alcanzando valores inferiores al tres por ciento en el último de los apartados. Ello viene a corroborar argumentos anteriores que defienden la presencia de problemáticas no muy acusadas en buena parte de los sectores pero que aparecen reiteradamente en un mismo sector. Por ello se ha decidido el estudio de estos espacios de forma independiente sin menospreciar aquellas otras en que verdaderamente se acumulan problemáticas agudas.

A pesar de la relativa sencillez de los planteamientos expuestos, es necesario llamar la atención sobre los resultados que se obtienen tras la plasmación cartográfica por indicadores de los sectores urbanos. Por motivos obvios de espacio no se presentan en este apartado cada uno de los mapas elaborados sino que se han seleccionado los más significativos (seis de un total de trece). Basta un simple vistazo para darse cuenta de que existe una estrecha relación entre la gravedad del problema y su localización espacial en determinados ámbitos de la ciudad. En este caso, y para una mejor comprensión del texto, hemos decidido usar la unidad espacial del distrito para incardinar los fenómenos de exclusión que se representan cartográficamente, manteniendo siempre el sector urbano como unidad espacial de referencia.

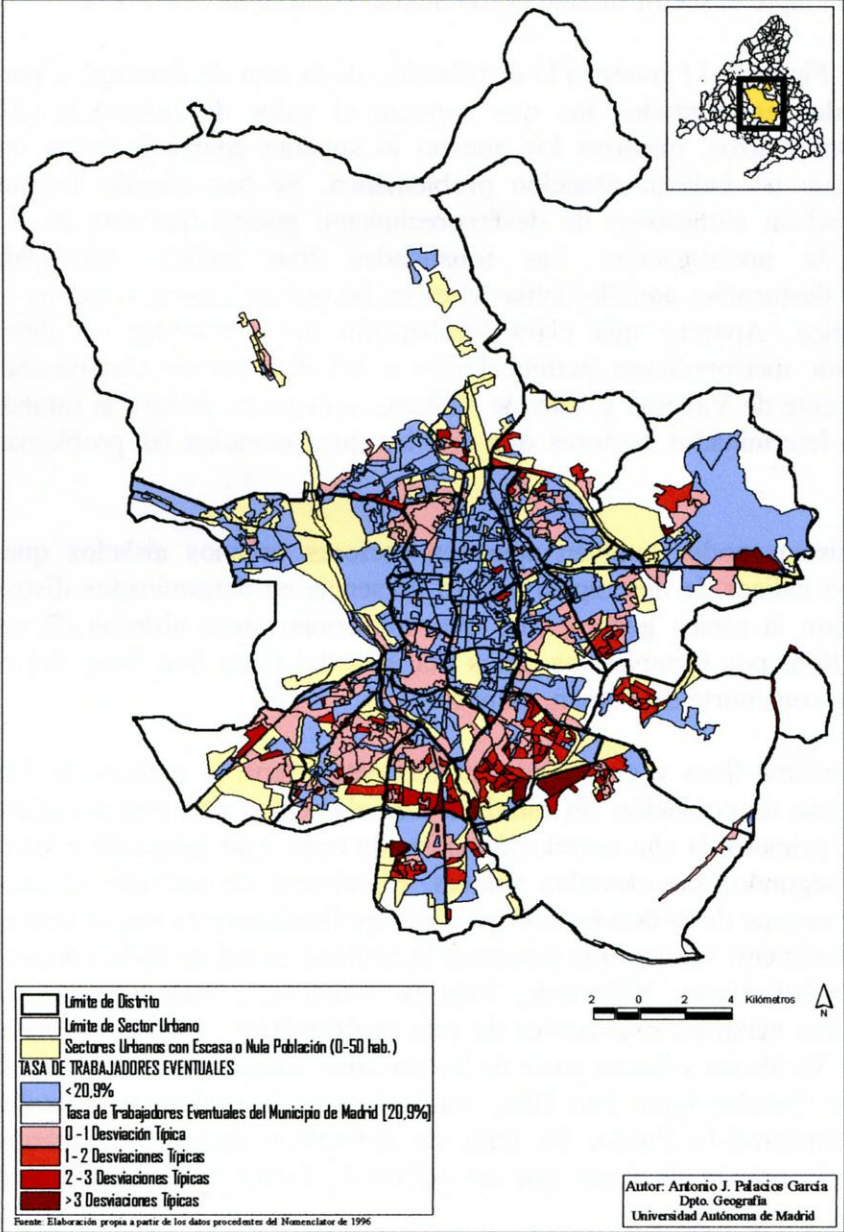
Así, la Figura 3.11 muestra la distribución de la tasa de desempleo por sectores urbanos, siendo representados los que superan el valor de referencia (21,8%) en diferentes tonos rojizos, mientras los que no lo superan aparecen en un único tono azulado, ya que no indican situación problemática. Se han elegido las tonalidades cálidas para indicar situaciones de desfavorecimiento puesto que este es el principal objetivo de la investigación. Las tonalidades frías indican normalidad. Son especialmente destacables aquellas situaciones en las que se supera al menos una vez la desviación típica. Aparece una clara localización del desempleo en determinados ámbitos del sur metropolitano pertenecientes a los distritos de Carabanchel, Usera, Villaverde, Puente de Vallecas y Villa de Vallecas, aunque no incluye la totalidad de los distritos sino determinados sectores que son los que acumulan las problemáticas más graves.

Del mismo modo, también aparecen sectores urbanos aislados que también acumulan altos índices de desempleo y cuya presencia en determinados distritos no se corresponde con la tónica general sino que conforman áreas aisladas en un entorno diferenciado. Son, por ejemplo, los casos del área del Gran San Blas, del pueblo de Barajas o de la zona norte de Tetuán, entre otros.

En la misma línea y claramente interconectado con lo anterior la Figura 3.12 representa la tasa de población sin estudios. Los elementos más característicos de este indicador son: primero, la alta correlación existente entre este indicador y los niveles de desempleo y segundo, sus elevados valores. El número de sectores urbanos que se encuentra por encima de la desviación típica es significativamente mayor que en el resto de los indicadores con valores que muestran la realidad social de dichas áreas. Distritos como Carabanchel, Usera, Villaverde, Villa de Vallecas, y especialmente, Puente de Vallecas, son los máximos exponentes de esta problemática. A ellos, se unen sectores del distrito de Vicálvaro y buena parte de los enclaves anteriormente comentados como La Ventilla en Tetuán, Gran San Blas, Valdevivar en Hortaleza u Hontalvilla en el distrito de Fuencarral-El Pardo. Se trata de auténticos sectores de marginalidad y exclusión en el corazón de áreas que no sufren de forma tan marcada este tipo de problemas.

Del mismo modo, también existe una clara relación entre estos indicadores y la tasa de trabajadores eventuales. La Figura 3.13 muestra una parecida distribución espacial de dicho indicador respecto a los demás. Los distritos del sur de Madrid vuelven a acaparar los valores más elevados. Con ello se demuestra la existencia de determinadas carencias en los distritos más meridionales. Éstas tienen relación con la actividad profesional y laboral así como con el nivel de instrucción de la población. O sea, desfavorecimiento social y económico respecto al resto de la ciudad, lo cual corrobora que las políticas remediales anteriores han sido poco o nada eficaces, a pesar de su larga duración, ya que siguen sin tener una incidencia clara sobre las condiciones de vida de los habitantes a quienes van dirigidas. Por tanto, nos encontramos con un entorno urbanístico y residencial de calidad pero unas condiciones sociales de quienes allí habitan muy deficitarias y que acaban configurando estos ámbitos como espacios desfavorecidos. Son, por consiguiente, estos aspectos sobre los que las políticas deben incidir directamente, atacando la raíz del problema.

Figura 3.13. Tasa de Trabajadores Eventuales por Sectores Urbanos en el Municipio de Madrid [1996]



También habría que decir en su descargo que son los distritos donde tradicionalmente se ha acumulado este tipo de situaciones carenciales, que se remontan a sus mismos orígenes. Buena parte de ellos surgieron ya como áreas con problemas pues acogían a los grupos de emigrantes humildes de origen rural que posteriormente ocuparían las promociones de vivienda pública. Es ésta otra de las características más definitorias de estos ámbitos. Sin embargo, ello no justifica el que hoy día sigan siendo áreas afectadas por los problemas sociales y laborales de la población residente.

Como contrapunto a lo anterior vamos a presentar diferentes situaciones que difieren radicalmente de los planteamientos antecesores. Se trata de otro tipo de desfavorecimiento, aunque, indicador a indicador tampoco muestra la realidad social de un espacio. Es la acumulación de muchos la que viene a demostrar el nivel de desfavorecimiento de un área. Por ello, tampoco hay que dar por supuesto que la existencia de un elevado valor en un determinado indicador es sinónimo de desfavorecimiento. Se trataría de un primer síntoma para la detección de esa área como carencial, pero que debe ser corroborado posteriormente tanto estadística como cualitativamente.

La Figura 3.14 refleja la distribución espacial de la tasa de hogares monoparentales. Tradicionalmente, este indicador ha constituido uno de los principales problemas relacionados con la exclusión social, aunque la solvencia económica de la familia en particular tiene mucho que ver con ello. Son los distritos de la denominada “almendra central” aquellos que acumulan unos porcentajes más elevados de este tipo de hogares. Chamberí, Chamartín, Salamanca o Retiro constituyen los ejemplos más representativos. Varios aspectos llaman la atención en ellos: por un lado, la concentración antes mencionada; por otro, el escaso número de sectores urbanos que sobrepasan valores netamente significativos; por otro, la existencia de determinados sectores con unas pautas espaciales caracterizadas por la disgregación, aunque su presencia es más bien puramente anecdótica.

Si analizamos la distribución y la intensidad del indicador de población en edad pensionista (Figura 3.15), veremos que casi se superpone con el indicador anterior. Ello es debido a que buena parte de los hogares monoparentales están formados por población en edad pensionista que acoge en su seno a familiares directos, en este caso hijos. El retraso en la edad de la emancipación y la presencia de un importante contingente de población en edad pensionista en los distritos centrales origina este fenómeno, del que el distrito Centro constituye uno de los ejemplos más significativos y mejor definidos, junto a Chamberí, Tetuán y Salamanca.

Por último, es de resaltar la distribución de la población inmigrante en el espacio madrileño mediante el indicador previamente filtrado eliminando la población extranjera de países desarrollados (Norteamérica, Europa y Oceanía) con vistas a eliminar las distorsiones que de ello se derivarían (Figura 3.16). Varios son los aspectos más destacables: primero, la elevada concentración de extranjeros en el distrito de Centro (espacialmente) con una intensidad bastante elevada; segundo, este fenómeno también alcanza proporciones elevadas en otras áreas de la ciudad como ocurre en los distritos de Hortaleza, Barajas, Fuencarral-El Pardo y Moncloa-Aravaca; tercero, son los reducidos porcentajes que se alcanzan en los distritos meridionales del municipio.

Sobre la cuestión de la inmigración hay varias matizaciones que hacer. Por un lado, hay que tener en cuenta que los datos utilizados proceden del Padrón de Habitantes del año 1996 y que, por tanto, no recogen la masiva llegada de inmigrantes de los últimos años hacia Madrid. La saturación de los espacios centrales y su ulterior revalorización ha generado el que muchos de estos recién llegados se dirijan a otras zonas de vivienda más asequible como son los distritos del sur. A ello habría que unir que se trata de población censada, por tanto, con una situación regularizada en el país. Se estima que la población inmigrante flotante o ilegal alcanza cifras desorbitadas (alrededor de un millón en España), por lo que la apreciación estadística puede ser rebatida a través de otras fuentes menos científicas tales como el trabajo de campo o las entrevistas con determinados interlocutores sociales⁷⁶. Además, hay sectores urbanos que destacan por su elevado porcentaje de población inmigrante no obstante el alto nivel económico de su población, lo cual se debe a la presencia de población inmigrante sudamericana dedicada a las tareas del hogar. Este es el caso de colonias residenciales como Puerta de Hierro, El Viso o Conde de Orgaz o diferentes zonas del distrito de Moncloa-Aravaca.

La segunda etapa de este primer análisis consiste en el cruce de indicadores. Así, se han establecido tres grandes agrupaciones: indicadores relacionados con la actividad y la ocupación, indicadores relacionados con las características de los hogares e indicadores relacionados con las características sociodemográficas de la población.

Con ello se ha intentado conseguir un doble objetivo. Primero, establecer la relación existente entre diferentes indicadores en una misma unidad espacial. Para ello, se han cuantificado los sectores urbanos que acumulan diferencias significativas respecto al valor de referencia. Igual que en los casos anteriores, nos interesa recalcar aquellas situaciones en las que se supera en más de una desviación típica dicho valor. A través de este método se puede cuantificar el volumen de población afectada en cada uno de los niveles de desfavorecimiento, pudiendo establecer comparaciones a escala apropiada del distrito.

En buena lógica, los resultados obtenidos a través de este análisis deben corroborar los planteamientos anteriormente expuestos relativos a la distribución espacial de la problemática social en el capital madrileño. Los cuadros a los que a continuación vamos a hacer referencia se presentan en el Anexo correspondiente debido a su enorme extensión. El Cuadro 3 (Anexo) muestra la relación existente entre los indicadores del primer grupo, aquellos relacionados con la actividad y la ocupación de la población (Tasas de Desempleo, de Trabajadores Eventuales, No Cualificados y la de Actividad). Varias son las conclusiones que se pueden extraer de ellos: en primer lugar, las notables diferencias existentes entre cada uno de los distritos en lo que a población residente se refiere, y por ende, su marcada distribución espacial. Así, es especialmente significativo el caso de Vicálvaro donde algo más de treinta mil personas, el 74% del total se encuentra en el grupo de 1-2 desviaciones típicas respecto al valor de referencia. Son similares, aunque con valores mucho más reducidos, los de Puente de Vallecas (34%), Villa de Vallecas (32,7%), Villaverde (36,3%), San Blas (29,4%) y Barajas

⁷⁶ Los datos más actualizados de inmigrantes empadronados los ofrece el Padrón Municipal de Madrid a 1 de enero de 2004 y suman un total de 432.470 extranjeros. Seis distritos poseen casi la mitad, destacando Carabanchel (9,6%), Centro (9,5%), Ciudad Lineal (8%), Latina (7,8%), Puente de Vallecas (7,4%) y Tetuán (6,9%). Por nacionalidades los más numerosos son los procedentes de América Latina y Caribe con un 65% del total de extranjeros censados.

Figura 3.14. Tasa de Hogares Monoparentales por Sectores Urbanos en el Municipio de Madrid [1996]

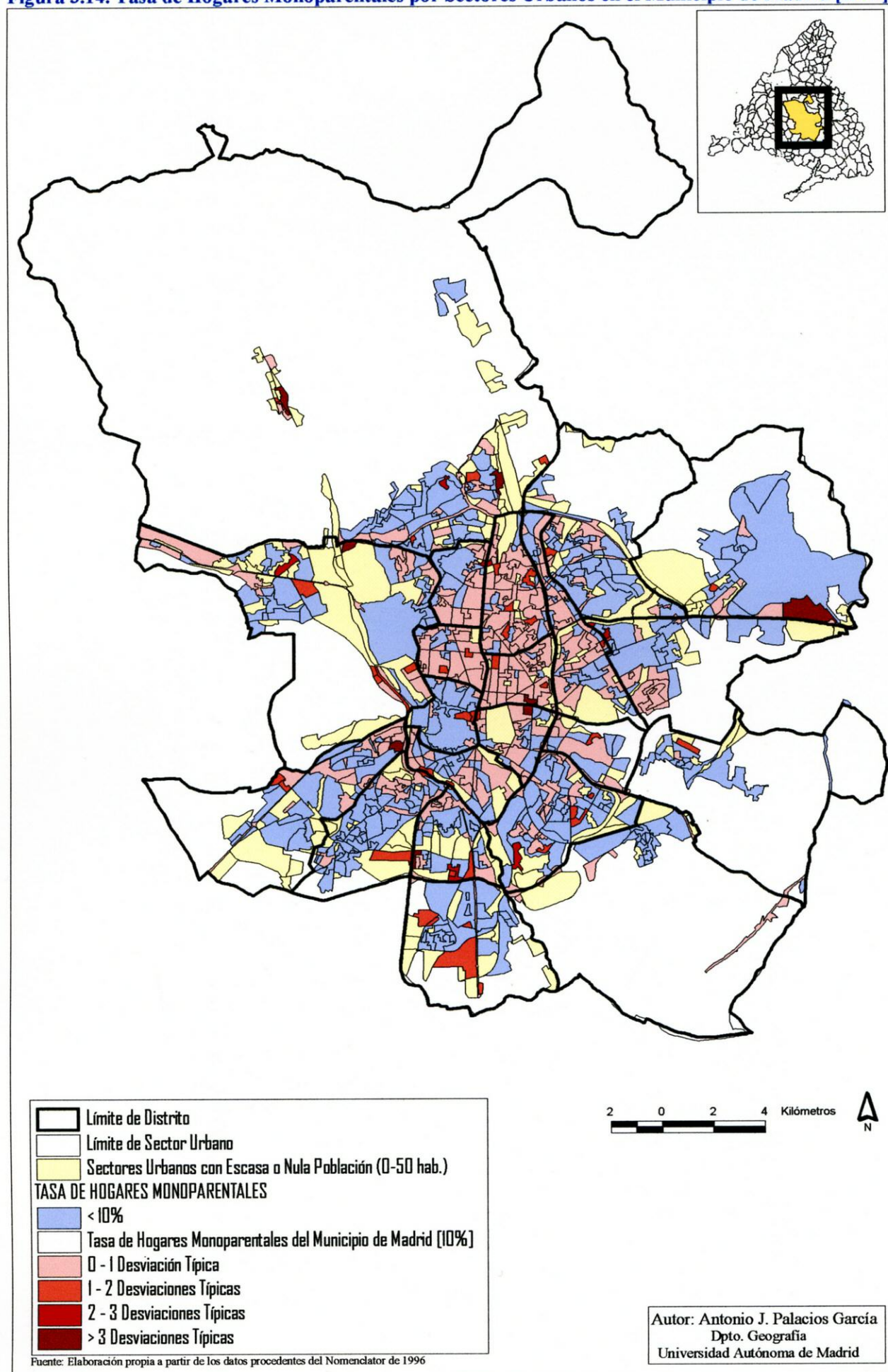


Figura 3.15. Tasa de Población en Edad Pensionista por Sectores Urbanos en el Municipio de Madrid [1996]

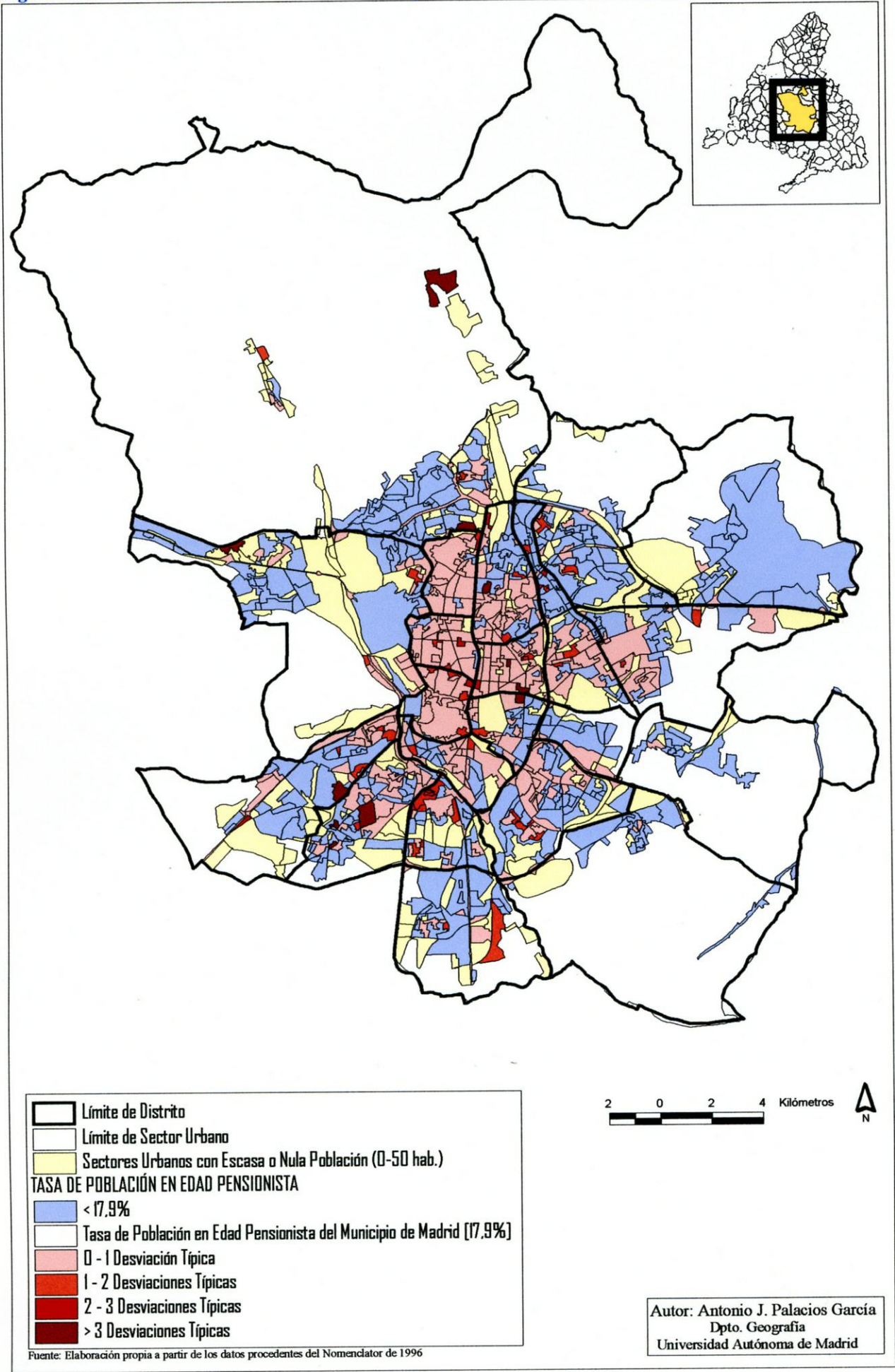
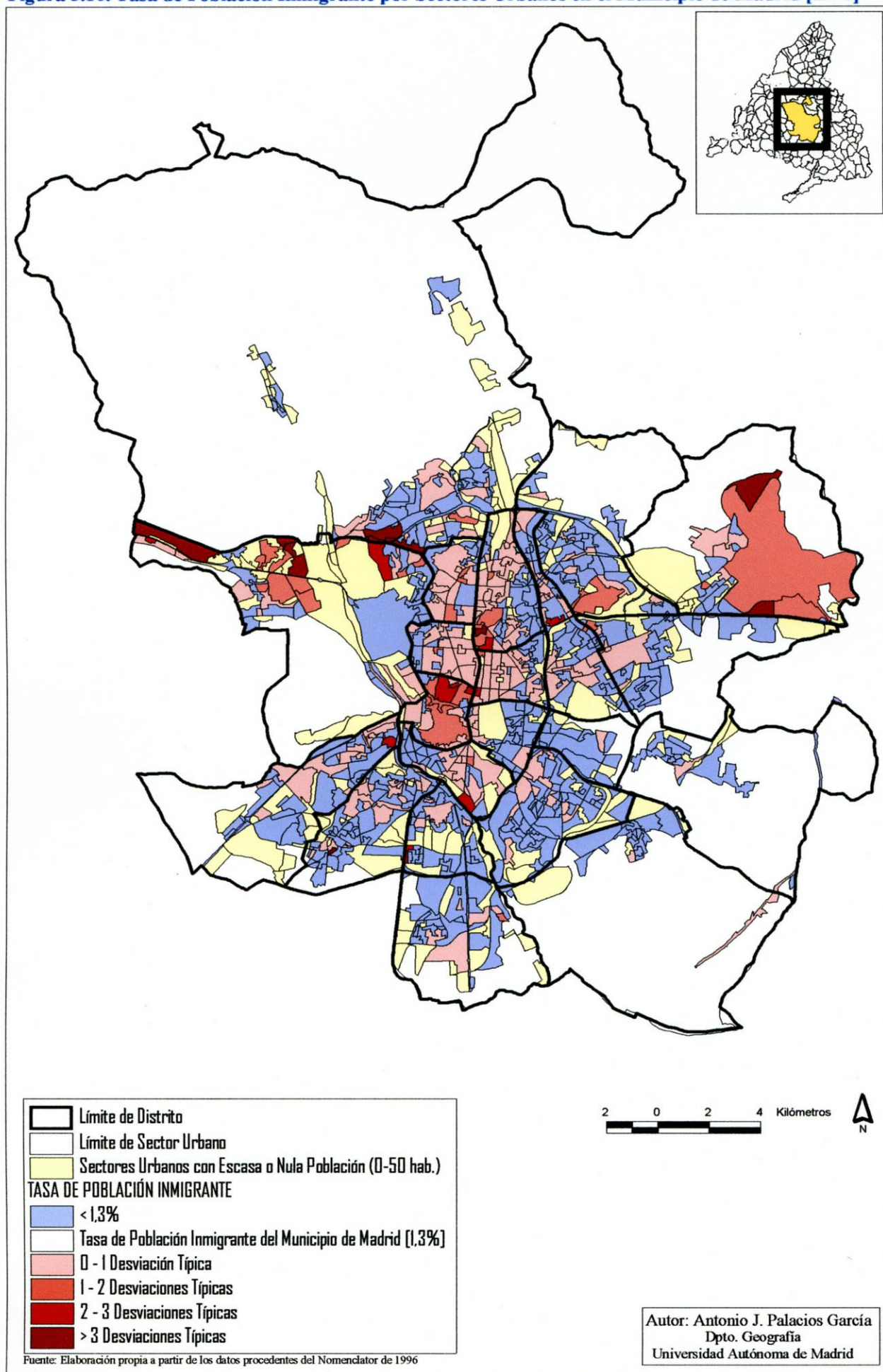
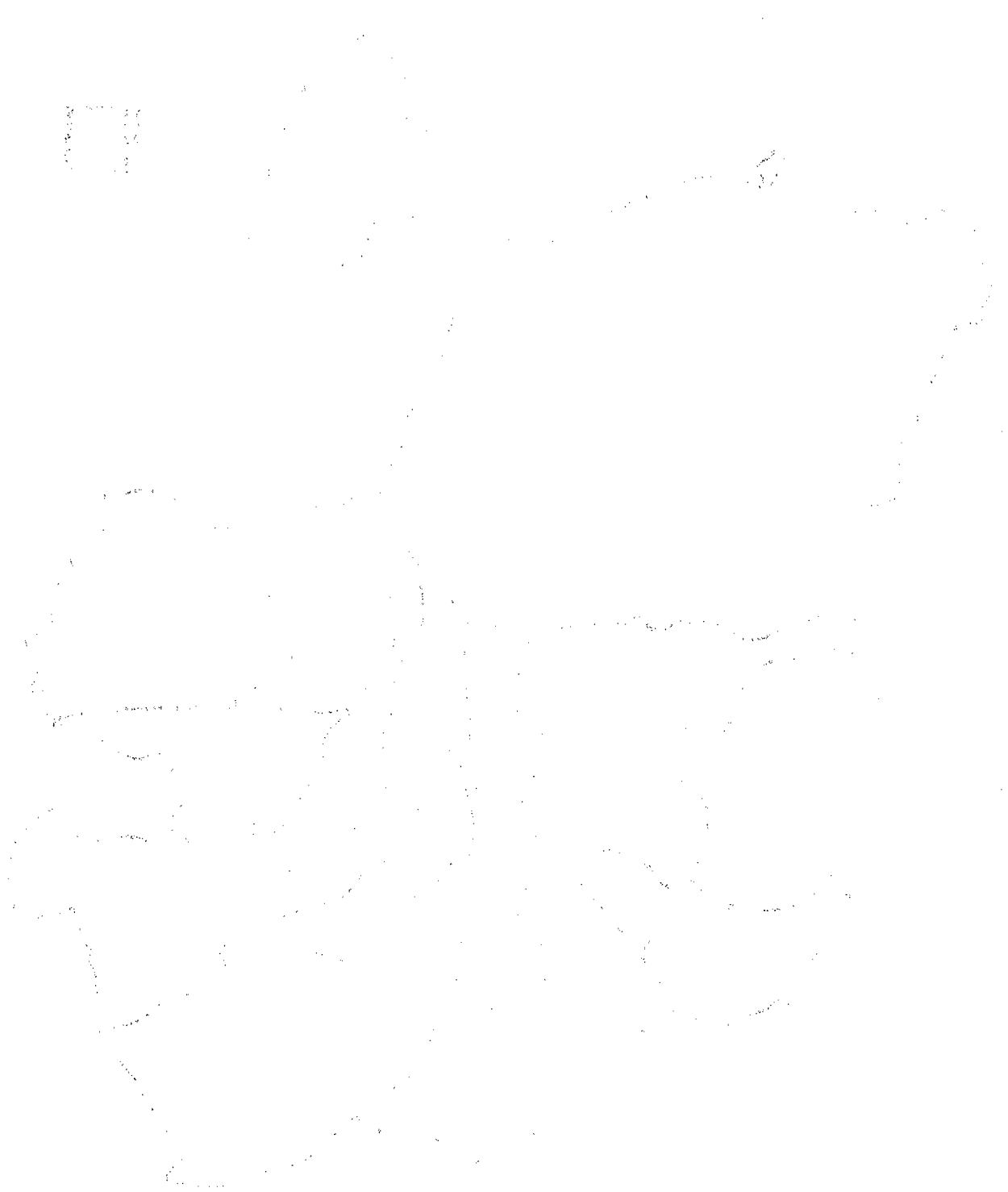


Figura 3.16. Tasa de Población Inmigrante por Sectores Urbanos en el Municipio de Madrid [1996]





Dear Sir,

Yours

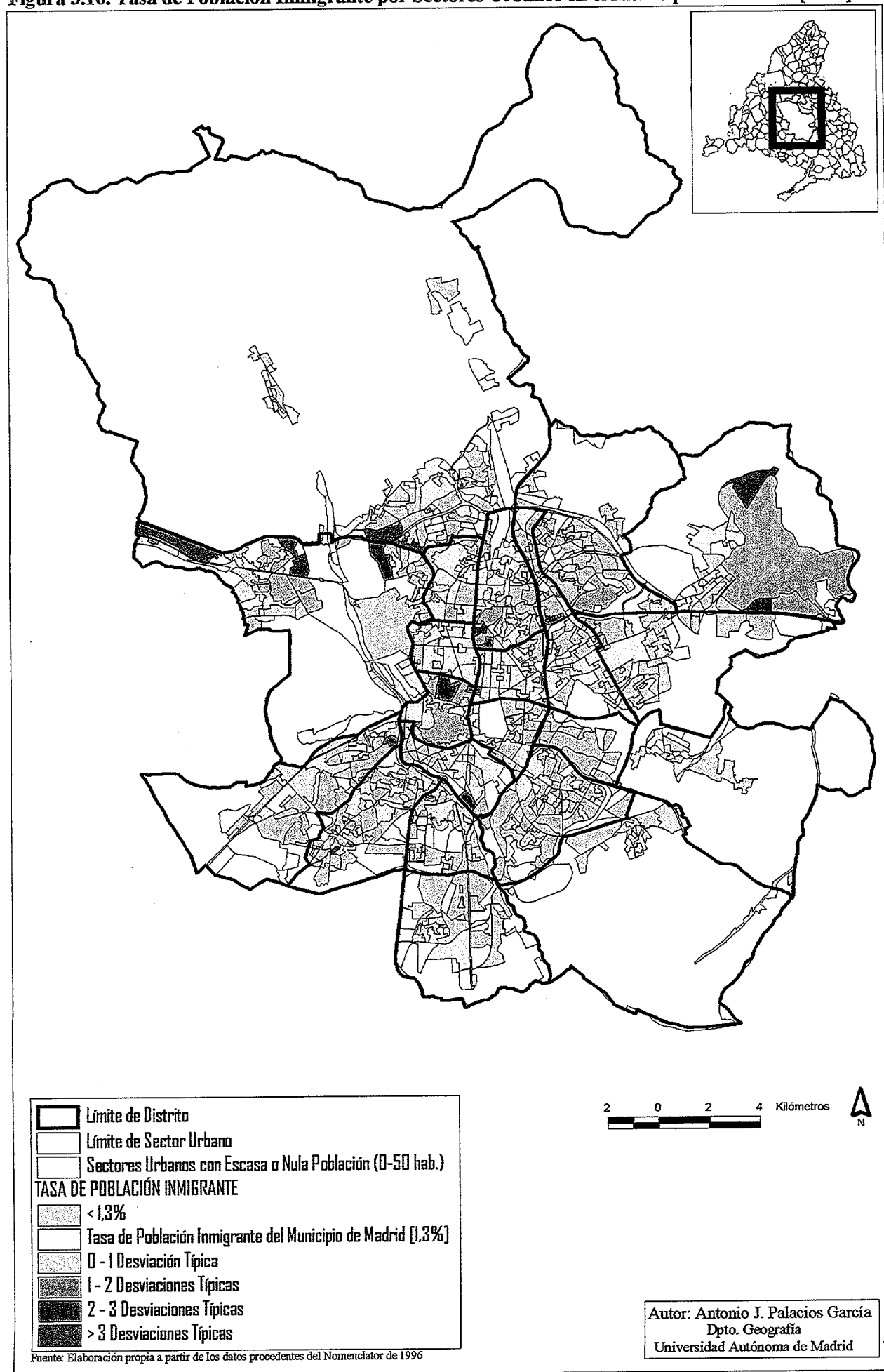
Very

Respectfully

Yours

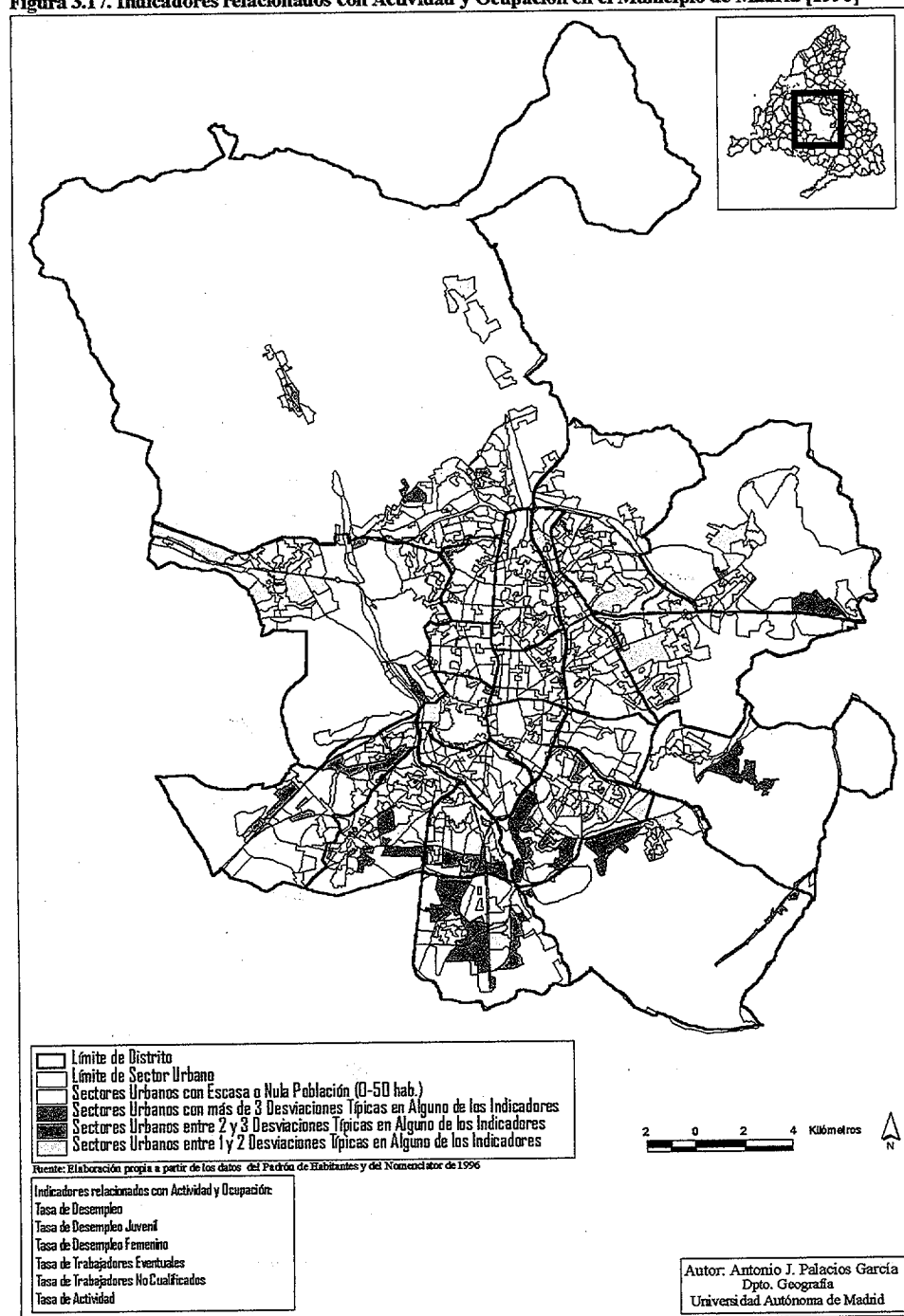
Very

Figura 3.16. Tasa de Población Inmigrante por Sectores Urbanos en el Municipio de Madrid [1996]



(31%). El resto de los distritos no cuenta con cifras ni tan siquiera cercanas; en segundo lugar, destacar la existencia de casos particulares en los que la persistencia de esta problemática es más acusada. Valga como ejemplo el distrito de Usera que cuenta con casi un 21% de su población en cifras que superan las dos desviaciones típicas. Valores que se suponen excepcionalmente altos.

Figura 3.17. Indicadores relacionados con Actividad y Ocupación en el Municipio de Madrid [1996]



Los valores totales muestran el volumen de población de cada uno de los intervalos. Destaca el 12% (más de 340.000 personas) que se encuentra en los 148 sectores urbanos con más de una desviación típica respecto al valor de referencia. Sin embargo, el hecho más destacable es el número de sectores urbanos que se encuentran

por encima del valor de referencia pero que no alcanzan ni siquiera una desviación típica. Éstos suponen más del 50% del total de sectores (509) lo que da una idea clara de su importancia. Se trataría del desfavorecimiento “en la sombra”, que ya hemos mencionado con anterioridad, y que tanto interés tenemos en resaltar.

De este modo, la representación cartográfica (Figura 3.17) muestra una clara distribución espacial de los indicadores relacionados con la actividad y la ocupación en el municipio de Madrid. Se detecta la existencia de una orla alrededor de los distritos centrales, compuesta por los distritos de Latina, Carabanchel, Usera, Villaverde, Puente y Villa de Vallecas, Vicálvaro, San Blas y Barajas, todos ellos marcados por la persistencia de una problemática laboral fundamentalmente. Por supuesto, también existen diferencias de intensidad entre estos distritos y el número de sectores urbanos problemáticos. Aún así, es innegable la existencia de una clara dicotomía espacial entre los distritos antes mencionados y los restantes. No deja de ser meramente anecdótico la presencia de sectores urbanos carenciales que de modo puntual aparecen en determinados distritos.

El Cuadro 4 (Anexo) representa la relación existente entre los indicadores del segundo grupo, aquellos relacionados con el tipo de hogar (Tasas de Hogares Monoparentales, Con Familia Numerosa y Con Personas en Edad Pensionista). Destacan los reducidos porcentajes de sectores y población que sobrepasan el valor de la desviación típica. Este hecho, ya destacado anteriormente, tiene su corroboración estadística en los datos presentados en esta tabla. Valores cercanos al 8% de población en el primer intervalo y algo superiores a 0 en los restantes lo corroboran en sectores urbanos que se encuentran únicamente por encima del valor de referencia (sectores entre 0 y 1 desviaciones típicas). Es el caso de los distritos de Centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca, Tetuán o Chamberí. Ahora bien, en esta investigación interesa recalcar aquellas situaciones particulares en las que a estos problemas se unan otros de diversa índole. El solo hecho de la existencia de un elevado porcentaje de uno u otro tipo de hogar no supone la pertenencia a un área desfavorecida si esta situación no se ve acompañada por otras carencias de tipo social, económica o urbanística. Ejemplos de ello podrían ser los sectores urbanos de Colón (Centro), O'Donnell (Retiro), José Abascal (Chamberí) o la Colina el Pilar en el distrito de Chamartín.

También interesa comentar diferentes situaciones con idénticas premisas en zonas más periféricas de la ciudad. Distritos como Usera o San Blas poseen valores de 23% y 17%, respectivamente, de su población por encima de una desviación típica. Del mismo modo, aparecen repartidos por todos los distritos meridionales determinados sectores urbanos donde la presencia de esta problemática social sí que se corresponde tanto con los niveles económicos de la zona como con el resto de los indicadores propuestos (valgan como ejemplos los del Poblado Agrícola de Orcasitas en Usera o el Pozo del Tío Raimundo en Puente de Vallecas). Por ello podrían ser considerados como barrios desfavorecidos urbanos.

Por último, el Cuadro 5 del Anexo estadístico muestra la relación existente entre los indicadores del tercer gran grupo, aquellos relacionados con las características sociodemográficas de la población (Tasas de Población en Edad Pensionista y de Población Inmigrante). Al igual que ocurría con los grupos anteriores, varias son las conclusiones que se pueden extraer de su análisis. En primer lugar, la existencia de un importante número de sectores urbanos que se encuentran por encima del valor de

referencia pero que no alcanzan a una desviación típica. Este fenómeno podría ser explicado por la poca gravedad que el fenómeno del envejecimiento presenta en buena parte de los sectores urbanos del municipio de Madrid y la concentración espacial que el fenómeno inmigratorio presenta en él.

Por otro lado, hay distritos caracterizados por unos elevados índices en esta relación; es el caso de Centro, donde más del 80% de su población (unas 100.000 personas) se halla en valores que superan la desviación típica en alguno de los indicadores o de Tetuán (casi 20.000 personas). En ambos distritos es tradicional la presencia de población envejecida y a la vez de población inmigrante. Además, existen otros sectores donde se observan elevados índices de uno solo de los indicadores. Este sería el caso del distrito de Usera (18% de su población en el intervalo comprendido entre 1 y 2 desviaciones típicas) o de determinados sectores distribuidos irregularmente por toda la ciudad pero que tienen en común la confluencia en los mismos de problemáticas comunes, fundamentalmente asociadas al elevado porcentaje de población inmigrante. en esta situación estarían sectores del distrito de Moncloa-Aravaca o de las proximidades del Aeropuerto de Barajas.

En síntesis, este apartado nos ha posibilitado detectar una elevada concentración espacial de la desigualdad urbana en la ciudad de Madrid. Se trata, en concreto, de distritos meridionales caracterizados por la presencia en ellos de problemáticas laborales pero también, aunque sólo en determinados enclaves, de problemas ligados a los tipos de hogar y a las características demográficas de su población. Por su parte, los distritos centrales abundan en situaciones ligadas a los hogares monoparentales, al envejecimiento y a la población inmigrante. Aunque su intensidad es mucho menor, también se encuentran enclaves donde la persistencia de más de un problema puede poner sobre la pista de determinadas situaciones carenciales a pesar de su ubicación en distritos económicamente acomodadas.

3.2.1.3.2. Agrupación de variables

La siguiente etapa de este primer análisis consiste en la clasificación de los sectores urbanos (Cuadro 3.4) en función de:

- a) El número de indicadores que superan un umbral preestablecido (1,5 veces la desviación típica respecto al valor de referencia);
- b) El número de indicadores que se encuentran por encima del valor de referencia (acumulaciones de situaciones de desfavorecimiento).

Cuadro 3.4. Criterios establecidos en este estudio sobre los Niveles de Desfavorecimiento

Nivel de Desfavorecimiento	Indicadores	Indicadores
	> 1,5 DT	> Valor de Referencia
Leve	1	6
Moderado	2	7
Grave	3-5	8-10
Muy Grave	6 ó más	11 ó más

Valor de Referencia: Valor del indicador en el municipio de Madrid

Fuente: Elaboración propia

Así, se establecen cuatro categorías o niveles de desfavorecimiento:

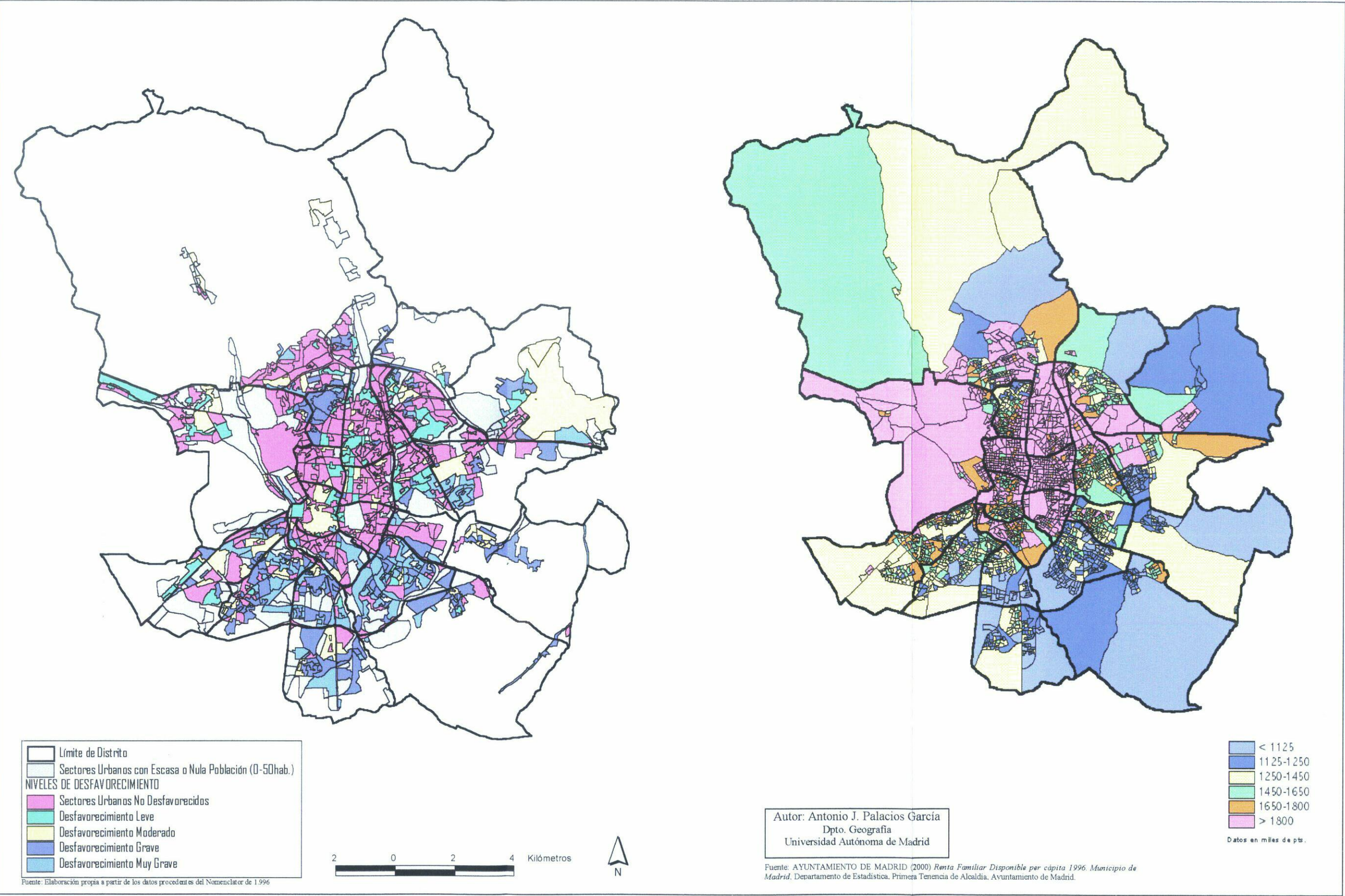
- Desfavorecimiento leve cuando se supera el umbral en uno de los indicadores propuestos o bien se rebasa el valor de referencia en al menos seis de los indicadores.
- Desfavorecimiento moderado cuando se supera el umbral en dos de los indicadores o se acumulan más de siete superaciones del valor de referencia.
- Desfavorecimiento grave cuando el umbral es superado entre tres y cinco ocasiones o entre ocho y diez indicadores por encima del valor de referencia.
- Desfavorecimiento muy grave cuando son seis o más los indicadores que superan el umbral determinado o más de once indicadores por encima del valor de referencia.

En ocasiones, hay sectores urbanos que poseen indicadores que superan el umbral preestablecido y también algunos que se encuentran por encima del valor de referencia. En esos casos, se ha decidido por la suma de factores. Así, a modo de ejemplo, un sector urbano que tuviera dos indicadores por encima de la desviación típica y que superara en siete los valores de referencia no sería clasificado como moderado sino como grave puesto que acumula un total de nueve indicadores con valores elevados.

El resultado cartográfico es una síntesis de los niveles de desfavorecimiento en el municipio de Madrid (Figura 3.18). Para su presentación se ha optado por comparar los resultados obtenidos del análisis anterior frente a la renta familiar disponible per cápita por secciones censales publicada por el Ayuntamiento de Madrid (2000). Del mismo modo se ha hecho coincidir, en la medida de lo posible, para facilitarlo. Así, a valores de renta por encima de la media corresponde el tono rosado y naranja que, por otro lado, también muestra aquellos sectores urbanos caracterizados por la elevada condición socioeconómica. En situación opuesta se encuentran aquellas secciones identificables por las restantes tonalidades (verde, amarillo y azul), donde los niveles de renta descienden gradualmente. Así, los niveles de desfavorecimiento también se presentan de forma gradual siguiendo la misma gama cromática, leve, moderado, grave y muy grave. Se ha intentado, así, acusar la representatividad de los resultados obtenidos que, a la vista está, muestran una elevada correlación entre ambas representaciones cartográficas.

En líneas generales vamos a encontrar diferentes situaciones socioeconómicas a lo largo del territorio madrileño. Así, en los distritos centrales (la llamada “almendra central”), encontramos los niveles más elevados. De aquí su calificación como sectores urbanos no desfavorecidos. Son zonas de Madrid tradicionalmente caracterizadas por el alto nivel económico de su población y por una calidad residencial sobresaliente en algunos casos. Ejemplos de ello son sectores urbanos como *Pío Baroja* o *Botánico* en Retiro, *Vallehermoso* en Chamberí, *Pío XII* en Chamartín, o el entorno de determinados ejes urbanos como la calle Arturo Soria, la Avenida de la Ilustración o la Nacional VI. Sin embargo, también destacan otros enclaves, repartidos por estos distritos, donde la situación socioeconómica es peor. Son los sectores urbanos al poniente del eje de la calle Bravo Murillo en Tetuán, la zona más meridional del distrito Centro, o sectores urbanos puntualmente repartidos como *Méndez Álvaro* (distrito de Arganzuela) o *Vázquez Díaz* (distrito de Chamartín).

Figura 3.18. Comparación entre Niveles de Desfavorecimiento por Sectores Urbanos y Renta Familiar Disponible per cápita por Secciones Censales en el Municipio de Madrid



Este núcleo central (“almendra”) se encuentra bordeada por una aureola de distritos con dos situaciones diferentes. La parte septentrional está formada por los distritos que presentan de situaciones socioeconómicas intermedias. Así, encontramos distritos como Fuencarral o Moncloa que cuentan, en líneas generales, con una buena situación socioeconómica, con la excepción de determinados enclaves formados por sectores urbanos con desfavorecimientos leves o moderados (*Hontalvilla* y el *antiguo pueblo de Fuencarral* o los alrededores de la estación de Príncipe Pío en Moncloa).

En situación similar se hallan los distritos de Hortaleza con el *Poblado de Absorción*, la *Unidad Vecinal*⁷⁷ o el *Barrio Querol* y Barajas con los sectores de *Aeropuerto* y aquellos otros situados en ambos márgenes de la Avenida de Aragón. En este último caso, se trata de sectores urbanos de enorme extensión pero con una escasa carga poblacional. Otros distritos con similares situaciones son los de Moratalaz, con determinados sectores desfavorecidos en su parte meridional (*Barrio y Poblado de Fontarrón*), Ciudad Lineal, en torno a García Noblejas y el Barrio de la Elipa, y Latina, que cuenta con determinadas áreas problemáticas en torno al eje de la Nacional V, junto a otros más repartidos por su territorio como Caño Roto o el desaparecido Cerro de la Mica⁷⁸. Ambos poblados de realojamiento de chabolistas de etnia gitana, conocidos también por la presencia en ellos de actividades marginales relacionadas con el tráfico de drogas.

La otra parte de la aureola está conformada por todos los distritos de la zona sur y este de la capital, desde el distrito de Carabanchel hasta el de San Blas. En esos distritos encontramos las situaciones más acusadas de todo el municipio, con una importante acumulación de sectores urbanos con niveles de desfavorecimiento graves y muy graves con todo lo que ello significa. El distrito de Puente de Vallecas es el que más situaciones de este tipo posee. Casi la totalidad del mismo, a excepción de algunos sectores como *Madrid Sur*, se encuentran en niveles preocupantes de desfavorecimiento. Similares situaciones, aunque no tan acusadas, encontramos en otros sectores. Éste es el caso de *Tercio Terol*, *Puerta Bonita* o *Pan Bendito* en Carabanchel, el área de Orcasitas en Usera, aquellos situados en torno al eje de la Nacional IV en Villaverde, la mayor parte del distrito de Villa de Vallecas, a excepción de *Santa Eugenia*, buena parte del distrito de Vicálvaro, a excepción de *Valdebernardo* y el área del *Gran San Blas* en el distrito del mismo nombre. Es necesario puntualizar que dentro de estos distritos también existen sectores urbanos que no acumulan problemáticas destacables. Por ello, no hablamos de distritos sino de áreas o barrios de esos distritos que podrían ser calificados como desfavorecidos.

En resumen, se detecta la existencia de un eje de dirección noreste/suroeste a lo largo del cual se sitúan las diferentes situaciones descritas anteriormente. Una zona norte caracterizada por la existencia de sectores urbanos no carenciales y condiciones socioeconómicas elevadas y una zona meridional que presenta sectores urbanos

⁷⁷ Resulta enormemente significativa y reiterativa la presencia entre los sectores más desfavorecidos de aquellos que conforman los antiguos núcleos de absorción de población chabolista, denominados poblados de absorción, u otras similares medidas políticas para combatir las situaciones de desarraigo de una determinada época. Éstas se corresponden con sectores urbanos denominados como unidades vecinales, determinadas colonias, cascos históricos de municipios anexionados o áreas industriales que se caracterizan por la convivencia en las mismas de la propia actividad empresarial y de determinados núcleos de población.

⁷⁸ En la actualidad este poblado chabolista ha sido erradicado y el espacio que ocupaba ha sido incluido en el parque metropolitano denominado como Cuña Verde de Latina.

desfavorecidos. Esta afirmación tiene una clara similitud con las conclusiones que se pueden extraer de la mayor parte de las publicaciones que tratan aspectos relacionados con la caracterización social del espacio madrileño. Plantea, igualmente, la existencia de pautas de localización de los distintos grupos sociales sobre el territorio. La manifestación espacial del desfavorecimiento es, por tanto, lo que más nos interesa recalcar y será verificada a través de análisis cuantitativos y cualitativos posteriores.

3.2.1.3.3. *Análisis factorial*

El segundo análisis cuantitativo de esta investigación aborda la utilización de los indicadores con ayuda del análisis factorial. En concreto, se ha hecho uso del análisis de componentes principales a partir de la matriz de correlaciones de los indicadores. El objetivo principal de esta metodología consiste en la detección de las carencias socioeconómicas presentes en los 944 sectores urbanos que componen el municipio de Madrid. Se han eliminado aquellos sectores con un escaso peso poblacional (menos de 50 habitantes) por lo que el total de casos asciende a 735. En cuanto a los indicadores empleados éstos son los mismos que para el análisis anterior, sumando un total de 13 (Cuadro 3.1).

Los valores extraídos de la matriz de componentes muestran relaciones relevantes entre diferentes indicadores. Son sobre todo los ligados a la actividad y al nivel de instrucción de la población (Coeficientes de 0,64 entre “Tasa de Desempleo Juvenil” y “Tasa de Población Con Estudios Superiores” y valores más elevados como los extraídos entre la “Tasa de Población Sin Estudios” y la “Tasa de Trabajadores No Cualificados” de 0,73). Junto con los restantes índices positivos y negativos entre los indicadores presentes en la matriz de correlaciones, corrobora la idea de la estrecha vinculación existente entre el desempleo y el nivel de instrucción de la población.

Metodológicamente se operó sobre la matriz de correlaciones lineales para obtener los componentes principales. En el proceso de extracción, y tras varios ensayos, se han retenido los tres primeros componentes principales solamente, aplicando el criterio del gráfico de sedimentación (Figura 3.19) que muestra la aportación adicional de cada factor.

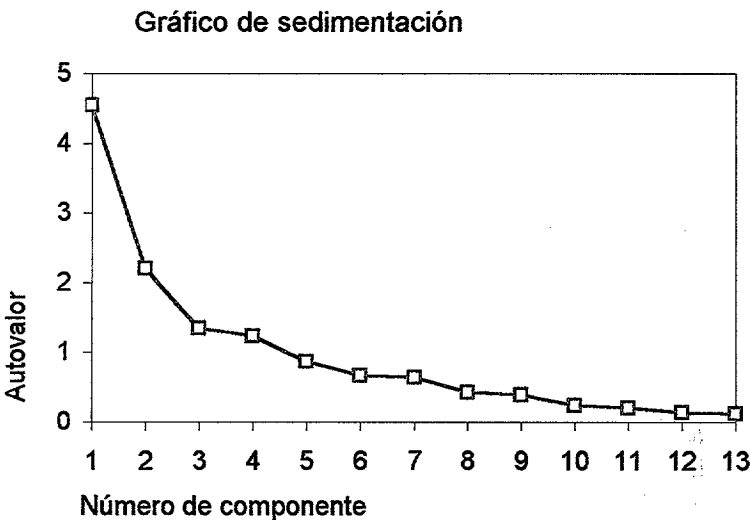
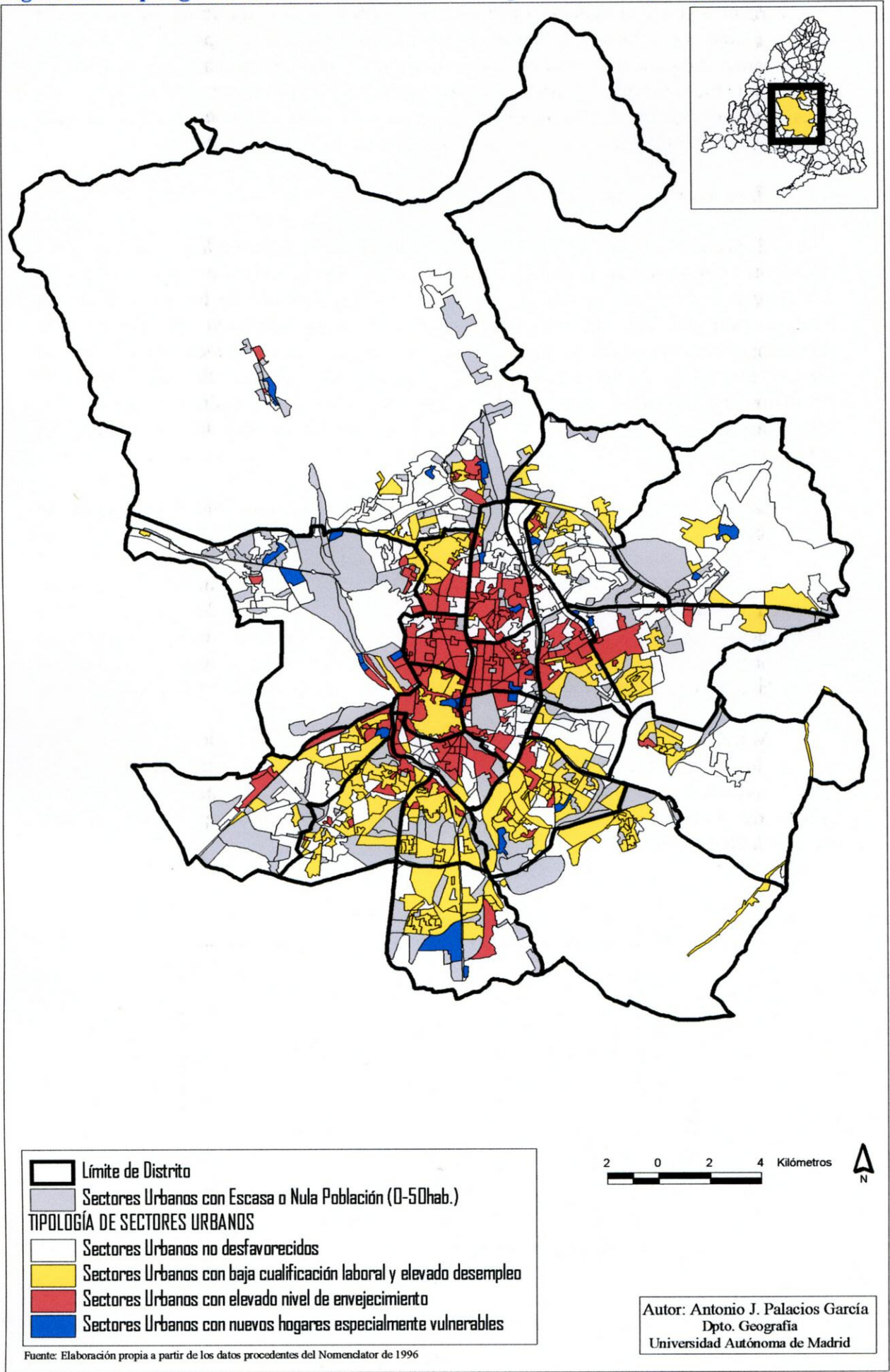


Figura 3.19. Evolución de la varianza explicada por cada componente

Figura 3.20. Tipología de Sectores Urbanos del Municipio de Madrid [1996]



La varianza total explicada alcanza, en estos primeros factores, cifras cercanas al 62%, destacando especialmente el valor alcanzado en el primero de ellos, 35%. Cifra ésta que sufre una progresiva reducción a medida que descendemos en cada uno de los componentes (Cuadro 3.5). En realidad, el análisis de los valores obtenidos desemboca en la existencia de cuatro componentes principales que llegan a explicar hasta el 72% de la varianza total. Para no forzar el modelo estadístico hemos preferido la utilización de tres componentes principales.

Estos componentes, generados a partir del análisis factorial, pueden ser agrupados y representados (Figura 3.20) como a continuación se expone:

- Un primer gran grupo de sectores urbanos caracterizados por la baja cualificación laboral y los elevados índices de desempleo de sus habitantes. Este grupo posee correlaciones negativas entre las tasas de actividad y de población con estudios superiores. En esta ocasión lo que interesa recalcar son los bajos porcentajes y no, como ocurre con el resto de indicadores, sus elevados valores.
- Un segundo grupo formado por sectores urbanos con una alta tasa de envejecimiento que se manifiesta en una peculiar conformación de sus hogares con una relación negativa con las familias numerosas.
- Por último, sectores urbanos donde se denota la presencia de nuevos hogares especialmente vulnerables, caracterizados por una elevada presencia de un determinado tipo de hogar, los monoparentales. “Aunque algunos autores niegan que la vulnerabilidad socioeconómica sea un efecto directo de la monoparentalidad, otros han demostrado empíricamente que las familias monoparentales, especialmente aquéllas a cuyo frente se encuentra una mujer soportan condiciones de vida claramente inferiores a los niveles medios de su entorno” (Moreno et al., 1999:95). De cualquier modo parece indudable que el hecho de afrontar cargas familiares no compartidas acaba por convertirse, antes o después, en un lastre que impide el abandono de esa situación de desventaja.

Cuadro 3.5. Autovalores y varianza explicada por cada componente principal

Componente	Autovalores iniciales		
	Total	Porcentaje de la varianza	Porcentaje acumulado de la varianza
1	4,550	35,000	35,000
2	2,203	16,949	51,948
3	1,338	10,291	62,240
4	1,232	9,477	71,716
5	0,865	6,652	78,368
6	0,666	5,121	83,489
7	0,631	4,851	88,341
8	0,423	3,257	91,598
9	0,385	2,962	94,560
10	0,243	1,869	96,429
11	0,206	1,583	98,012
12	0,139	1,072	99,084
13	0,119	0,916	100,000

Método de extracción: Análisis de componentes principales

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta al primero de los grupos, salta a la vista la clara concentración espacial de los sectores urbanos agrupados bajo este epígrafe. Se trata de determinadas áreas que sobrepasan el valor de referencia en indicadores relacionados con la actividad y la ocupación de la población. Los resultados concuerdan en mayor o menor medida con los obtenidos en análisis precedentes y se localizan en determinados distritos (Latina, Carabanchel, Usera, Villaverde, Puente y Villa de Vallecas y Vicálvaro). En forma de enclaves aparecen otros ámbitos como Gran San Blas, los extremos de Ciudad Lineal (Barrio Querol al Norte y García Noblejas al Sur), la mitad occidental de Tetuán o los alrededores del Aeropuerto de Barajas. Aisladamente también vamos a encontrar situaciones similares en torno al Barrio del Pilar en Fuencarral, del de Manoteras en Hortaleza o de Legazpi en Arganzuela.

El segundo de los grupos está configurado por sectores urbanos caracterizados por unos elevados índices de envejecimiento, tanto en la población como en la composición por hogares. Aparece sobretodo en los distritos centrales; Centro, Chamberí, Salamanca o la mitad inferior del distrito de Chamartín son los distritos donde aparece mayoritariamente este tipo de situación. Igualmente, también aparece en determinados enclaves diseminados por otros distritos: Cruz de los Caídos en San Blas, el eje Delicias-Embajadores en Arganzuela o el área Princesa-Argüelles en Moncloa. Aisladamente, y de forma puntual, también la encontramos en sectores urbanos de los distritos de Ciudad Lineal y de Fuencarral.

Por último, el tercer gran grupo está compuesto por sectores urbanos que se caracterizan por la elevada presencia de hogares monoparentales. Sin duda constituyen el contingente menos numeroso de los tres grupos a pesar de que hay sectores urbanos de los anteriores tipos que también presentan esta problemática. Se hallan aisladamente por la mitad norte del municipio, siendo ejemplos representativos sectores urbanos como *O'Donnell* en el distrito de Salamanca, *Pradillo* en Chamartín, el *Paseo de Moret* en Moncloa o el *Salón del Prado* en el distrito de Centro.

En determinadas ocasiones han aparecido distintos sectores urbanos que podrían haber sido incluidos en cualquiera de los primeros grupos (en ocasiones también del tercero) puesto que sobrepasan casi todos los indicadores de ambos grupos. Se caracterizan por unos niveles de desfavorecimiento bastante más elevados que los del resto. Es decir, son áreas urbanas que acumulan problemas de toda índole, laborales, formativos, sociales y estructurales. Los encontramos, sobre todo, en sectores urbanos de los distritos más meridionales aunque, también aparecen de forma intermitente por otros distritos de la ciudad. Sin duda el Puente de Vallecas es el distrito donde se dan mas situaciones de este tipo. Sectores como *Barnard*, *Buenos Aires*, *Picazo*, *Jesús Divino* o los alrededores de Entrevías constituyen algunos ejemplos de ello. Igualmente grave es la situación de *Orcasitas* en Usera, *Los Cármenes* en Latina, *Abrantes* en Carabanchel, *Querol* en Ciudad lineal u *Hontalvilla* en Fuencarral.

Ahora bien, ante estos resultados se imponen algunas matizaciones. La primera hace referencia a la necesidad de plantear este análisis factorial como un complemento de los anteriormente presentados. En algunas ocasiones se aportan datos nuevos y en otras se verifican los resultados obtenidos. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que los resultados no tienen en cuenta un dato importante, los niveles de renta de la población. Por ello, buena parte de los sectores urbanos caracterizados por unos elevados niveles de envejecimiento no se corresponden con los verdaderos niveles

socioeconómicos de la población que allí reside. Si bien es verdad que una elevada proporción de población en edad pensionista y de correspondientes hogares puede constituir un área desfavorecida, también lo es su inexistencia cuando los niveles de renta están muy por encima de los valores medios, aun cuando se trate de pensionistas. En alguna medida, este desenfoque se ha intentado paliar en análisis anteriores a través de la comparación cartográfica con los niveles de renta per cápita del municipio. Por ello se impone tomar con cierta cautela los resultados obtenidos en este análisis factorial.

3.2.1.4. Conclusiones

Parece claro, y así ha quedado puesto de manifiesto a lo largo de este apartado, la existencia de una concentración espacial de la desigualdad urbana en el municipio de Madrid. Ésta se ha visto corroborada a partir de los diferentes análisis desarrollados. Desde la visión univariable hasta el análisis factorial, pasando por la correlación de indicadores y por la clasificación de los mismos, se han corroborado las diferentes situaciones socioeconómicas presentes en el territorio madrileño.

Igualmente han quedado patentes las diferentes tipologías de desfavorecimiento presentes en el ámbito de estudio con las oportunas matizaciones por sectores urbanos. Las diferentes problemáticas detectadas conforman espacios de exclusión caracterizados por la presencia en los mismos de carencias de diferente índole. Laborales en unos casos, demográficas en otros o en relación al tipo de hogar en otros, muestran unas determinadas pautas espaciales en función de la manifestación de cada uno de ellos, o mejor dicho, de la suma de estados carenciales en ciertas unidades espaciales.

El establecimiento de una hipotética línea divisoria, con dirección noreste-suroeste a lo largo de todo el municipio, divide dos territorios casi diametralmente opuestos. Los sectores del norte se caracterizan por un elevado nivel económico de su población, por una calidad residencial destacable, por la presencia de una importante proporción de población pensionista y por un nivel de vida general elevado. Sin embargo, también coexisten diferentes ámbitos caracterizados por la acumulación de problemáticas diversas (elevada proporción de hogares monoparentales o de población inmigrante) que podrían llegar a definirlas como áreas desfavorecidas. Por el contrario, en la parte inferior de esa hipotética línea encontraríamos unidades urbanas caracterizadas por la presencia reiterada de carencias relacionadas con la actividad económica y laboral y por unos elevados índices de desempleo. Carencias que, en ocasiones, se ven acompañadas por las del sector superior, lo que a la postre, configura verdaderos espacios de exclusión y marginación, verificable en un número importante de sectores urbanos. En otras ocasiones, aparecen verdaderos enclaves desfavorecidos en entornos no carenciales. Sin embargo, tanto unas situaciones como otras configuran lo que hemos venido denominando como barrios desfavorecidos urbanos.

Los resultados de nuestro análisis vienen a corroborar planteamientos ya esbozados en aportaciones anteriores. Valgan como ejemplo los resultados obtenidos en el *Estudio sobre las necesidades sociales en el municipio de Madrid*, elaborado por la empresa EDIS (Empresa de Investigación Sociológica), por encargo de la Concejalía de Servicios Sociales del propio Ayuntamiento de Madrid, en el año 2001. Dicho estudio, basado en la realización de un importante número de entrevistas, plantea la existencia de una concentración espacial de la pobreza en el municipio. Las cifras más llamativas

hacen referencia a seis distritos de Madrid, donde se concentran más del 51% de las familias pobres del municipio: Fuencarral, San Blas, Puente de Vallecas, Villaverde, Carabanchel y Latina. También se detecta la existencia de más de 100.000 familias por debajo del umbral de la pobreza, de las cuales, casi 10.000 alcanzan la pobreza severa. Igualmente en el citado estudio se demuestra el crecimiento en los últimos años de los niveles de desigualdad económica y social así como la aparición de nuevas situaciones de desfavorecimiento, ligadas a grupos de población emergentes (ancianos e inmigrantes fundamentalmente), juntos a otros más tradicionales (drogadictos, mujeres maltratadas y discapacitados). A pesar del espaciamiento temporal existente entre estas cifras y las utilizadas en esta investigación, se demuestra la existencia de esa polarización social a la que hacíamos referencia. El informe recoge también la realización de importantes avances en la lucha contra la exclusión social en los últimos años. Como se puede apreciar, aún son muchos los esfuerzos que deben hacerse para eliminar completamente a estos barrios desfavorecidos, suponiendo que sea posible tan encomiable esfuerzo.

En este sentido, queríamos manifestar nuestra convicción de que el solo uso de técnicas cuantitativas no puede ser por sí solo el único instrumento capaz de caracterizar de forma fina y matizada las diferentes situaciones de desfavorecimiento presentes en el municipio madrileño. Por ello nos proponemos completarlos mediante el uso de técnicas cualitativas que permitan verificar las afirmaciones y resultados obtenidos hasta ahora.

3.2.2. Problemas y perspectivas en los barrios desfavorecidos madrileños⁷⁹

En este epígrafe se va a presentar la situación de los sectores urbanos más desfavorecidos de Madrid, que son los clasificados como “muy graves”: aquellos que superan en seis o más los indicadores con una desviación típica por encima de 1,5 veces y/o que superan en once indicadores, al menos, el valor de referencia. En definitiva, se trata de piezas urbanas con problemáticas sociales muy acusadas. La cifra total de sectores a los que haremos referencia suma un total de 56 (Cuadro 3.6 y Figura 3.22). Por tanto, y dado su elevado número, trataremos de presentar una visión general de las problemáticas, de perspectivas de futuro, así como de los retos que se plantean en la actualidad para tratar de resolver la situación de estas áreas carenciales.

El Cuadro 3.6 muestra determinadas diferencias entre estos sectores urbanos. En primer lugar, la población residente en ellos roza los 180.000 habitantes (casi un 7% del total de la población madrileña en el año 1996). En segundo lugar, encontramos unas clarísimas diferencias, en cuanto al volumen de población, entre sectores⁸⁰. Algunos alcanzan entre diez y veinte mil habitantes, como los del Gran San Blas (*Gran San Blas*

⁷⁹ Sobre la historia y características de algunos de los barrios desfavorecidos de este capítulo podemos encontrar algunos artículos de interés. Son los casos de Tuñón (2003) para *Caño Roto*, Cortés (2003) y López (2003) para el *Poblado de Absorción de Fuencarral A y B* respectivamente, Feduchi (2003) y Canovas (2003) sobre *Entrevías*, Krahe (2003) para la *UVA de Hortaleza* y Santas (2003) acerca de *Zofio*.

⁸⁰ En buena medida, la existencia de esta particularidad vienen marcada por los inconvenientes, ya comentados, que la unidad espacial del sector urbano plantea. De ahí las enormes diferencias poblacionales que aparecen, aún cuando ya hayan sido eliminados aquellos sectores urbanos que no sobrepasan los 50 habitantes. Así, resulta paradójico la existencia de sectores urbanos habitados por veinte o treinta mil habitantes (el sector urbano *Centro* alcanza la cifra de 58.577 habitantes) frente a otros con una población muy reducida.

I 16.847; *Gran San Blas II* 13.185; *Gran San Blas III* 1924) o *Abrantes* en Carabanchel (20.651); otros, en cambio, cuentan con un número muy reducido de habitantes, incluso por debajo de los 200. Casi siempre son sectores aislados, reductos de situaciones anteriores, poblados marginales o áreas de la ciudad inconexas, de borde o aún en fase de remodelación. A este tipo pertenecen *El Ventorro* (83) o *Prado de Rejas* (167) en Barajas, *Renfe Abroñigal* (87) en Puente de Vallecas, *Camino de los Llanos* (98) o *Carretera San Martín de la Vega* (83) en Villaverde o el *Puente de los Tres Ojos* (280) en Retiro. En situación intermedia en cuanto a peso poblacional se hallan *Hontalvilla* en Fuencarral con 561 habitantes, *Torrox* en Usera con 2.285 o *Jesús Divino Obrero* en Puente de Vallecas con 8.359.

Cuadro 3.6. Sectores Urbanos con Desfavorecimiento Muy Grave

Sectores Urbanos	Distrito	Población	Sectores Urbanos	Distrito	Población
Tercio de Terol	Carabanchel	8817	Puente de los Tres Ojos	Retiro	280
Comillas		6656	Vázquez Díaz	Chamartín	680
Abrantes		20651	Ventilla, La	Tetuán	3618
Zofío	Usera	7944	Hontalvilla	Fuencarral	1522
Ricardo Beltrán y Rozpide		1789	Gumiel		561
Princesa Juana de Austria		153	Colonia Lucero	Latina	736
Orcasitas I		1634	Cerro de Mica		356
Poblado Agrícola Orcasitas		1708	Cañorroto		5520
Colonia San Fermín		3030	Mariano Lanuza		1919
Torrox		2285	Carmenes, Los		1503
Industrial Torregrosa	Puente de Vallecas	220	Arroyo Fontarrón	Moratalaz	3311
Norte Vallecas		2034	Barrio Querol	Hortaleza	791
Ramón Pérez de Ayala		6040	Poblado Absorción Hortaleza		3300
Pío Felipe		5096	Cementerio de Villaverde	Villaverde	2134
Jesús Divino Obrero		8359	Puebla de Sanabria		2468
Buenos Aires		976	Carretera San Martín de la Vega		83
Sierra del Valle		3506	Camino de los Llanos		98
Nuestra Señora de los Ángeles		2007	Socorro Porzuna y Gabia	Villa de Vallecas	1255
San Francisco Javier		1848	Poblado Altamira		105
Peña Atalaya		1238	San Francisco de Asís		875
Renfe Abroñigal		87	Cañada Real de la Galiana Norte	Vicálvaro	1016
Entrevías III		602	Polígono Industrial Vicálvaro		347
Entrevías IV		8161	Gran San Blas I	San Blas	16847
Entrevías V		1694	Gran San Blas II		13185
E.M.T. Entrevías		74	Gran San Blas III		10924
Tánger		4495	Módulos, Los		734
Cerro Palomeras		1869	Ventorro, El	Barajas	83
Apeadero		2409	Prado de Rejas		167

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos procedentes del Padrón de Habitantes de 1996

La distribución espacial de los sectores urbanos más desfavorecidos (Figura 3.22) muestra una clara concentración en determinados distritos de la ciudad, coincidente con planteamientos anteriormente expuestos. Esta es significativa en los distritos más meridionales de la capital, Latina (5 casos), Carabanchel y Villa de Vallecas (3 casos), Villaverde y San Blas (4 casos), Latina (5 casos) o Usera (8 casos). Sin embargo, el caso más llamativo es el de Puente de Vallecas. En este distrito

encontramos 17 sectores urbanos con un nivel de desfavorecimiento muy grave (44 si sumamos los graves), lo que da una idea bastante exacta de la problemática real de este distrito. Es, sin lugar a dudas, el paradigma de la problemática y del desfavorecimiento de la ciudad actual. Supone igualmente la verificación de la ineficacia de las políticas erróneas aplicadas durante décadas en determinados ámbitos de la ciudad. Basta un simple vistazo por el distrito para darse cuenta de que sus verdaderas carencias se encuentran ocultas tras la fachada de una edificación más o menos moderna. Si bien es verdad que en los últimos años las políticas de discriminación positiva han sido aplicadas a éste y otros distritos del sur, todavía queda un amplio camino por recorrer para tratar de atajar o eliminar las graves situaciones de desfavorecimiento que existen en la actualidad.

En el distrito de Puente de Vallecas se acumulan problemáticas relacionadas con políticas de vivienda social masiva de épocas anteriores; los casos de las Colonias de *San Francisco Javier*⁸¹, *Peña Atalaya* o *Nuestra Señora de los Ángeles* lo ejemplifican; pero también con políticas mucho más modernas (*Tánger*, *Buenos Aires*, *Cerro Palomeras*, etc.). En cualquier caso, queremos dejar claro que la vivienda no es en estos casos el principal problema cómo a primera vista pueda parecer. En algunos casos, puede ser el detonante, el reactivo que da la pista sobre la situación del área, pero en otros, no. Es entonces cuando de verdad se muestra como la problemática social es el elemento matriz, el verdadero meollo de la cuestión. El desempleo, la falta de formación de los trabajadores y de cualificación laboral, la presencia de inmigrantes o de grupos vulnerables, como los ancianos o las familias monoparentales, son el eje fundamental de la problemática del sector. Y ahí es donde deben actuar los agentes públicos (y privados), puesto que de lo contrario estaremos construyendo un armazón de cristal, sumamente frágil, en cuyo interior, las carencias se agudizan.

Una vez definidas las áreas de estudio, pasaremos a establecer una tipología de las problemáticas que en ellas acontece y por las que pueden ser caracterizadas. El origen de la información necesaria para la elaboración de este apartado procede de dos fuentes cualitativas de diferente rango. La misma procede de una serie de cuestionarios (Anexo) enviados a las asociaciones de vecinos⁸² más próximas a los ámbitos analizados. Esta decisión parte del convencimiento de que son los habitantes quienes conocen mejor la realidad social del ámbito o del territorio donde viven, aquel más cercano a su domicilio, a su lugar de vivencia, aquel espacio que disfruta o que padece, aquella realidad de la que forma parte, en la que está incluido y de la que puede o no sentirse satisfecho. Por ello, se procedió al envío de 55 cuestionarios (uno por cada sector urbano desfavorecido) a más de 30 asociaciones vecinales madrileñas⁸³.

Como segunda fuente cualitativa se ha procedido a realizar un programa de visitas a los ámbitos urbanos analizados. Dado que la respuesta vecinal al cuestionario

⁸¹ Junto con la colonia de Nuestra Señora de los Ángeles, pertenece al *Programa de Remodelación de Colonias Municipales*. Iniciado en 1994 implica el derribo de los edificios deteriorados y la regeneración urbanística de ámbitos muy degradados y el realojo de los inquilinos dentro del mismo distrito municipal.

⁸² Agradecemos al Sr. Prisciliano Castro, como Presidente de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, la atención prestada a esta investigación, así como la relación facilitada por él mismo de asociaciones de vecinos federadas, a las que posteriormente les ha sido enviado el cuestionario definitivo.

⁸³ En algunas ocasiones, una misma asociación de vecinos da cobertura al espacio incluido en dos, o incluso tres, sectores urbanos desfavorecidos. Por ello, hemos optado por el envío de varios cuestionarios a la misma asociación, y por eso, su número es menor que el de sectores urbanos.

enviado tampoco ha sido todo lo satisfactoria que era deseable, el trabajo de campo cobra aún si cabe más importancia. Creemos, como geógrafos, que la labor del investigador no puede limitarse únicamente al análisis de gabinete. Es necesario el conocimiento de la realidad, urbana y social en este caso, de los ámbitos que se estudian. El contacto directo con el espacio urbano, con la población que allí habita, con la realidad, tanto física como social, posibilita un conocimiento mucho más profundo de cada uno de ellos, a la vez que da la oportunidad de desentrañar tanto la situación actual en el que se encuentra como las posibles soluciones.

Como ya comentamos en capítulos anteriores, la identificación de las problemáticas urbanas tiene una larga tradición histórica. Muchas han sido las aportaciones que desde la Geografía, pero también desde ciencias afines, se han ido produciendo a lo largo del tiempo. Parece claro, y así ha sido puesto de manifiesto por numerosos autores, que las áreas desfavorecidas urbanas se caracterizan por la acumulación de determinadas problemáticas en su interior, tanto en el espacio construido como en el propio espacio social. Incluso, la gran mayoría de estas áreas se caracterizan por la presencia en ellas de ambos tipos de problemáticas. Teniendo en cuenta lo anterior, el cuestionario enviado ha intentado abarcar el mayor número posible de problemas presentes en los barrios desfavorecidos. Con esto no queremos indicar que un mismo área tenga que concentrar todos y cada uno de los problemas. Como veremos a continuación, cada barrio presenta unos perfiles particulares, una evolución paulatina de la conflictividad y una evolución de las demandas vecinales en esa misma línea.

En este sentido, el cuestionario ha sido dividido en dos partes fundamentales: la problemática del “entorno construido” y la del “entorno social”. La primera de ellas hace referencia a deficiencias ligadas a las infraestructuras (viarias, energéticas, de comunicación, etc.) en cuanto a su estado o su antigüedad por ejemplo; a los espacios libres verdes, su ausencia o carencia, su falta de limpieza o su deterioro entre otros; al espacio público, como las aceras o los lugares de convivencia; a las carencias ligadas al transporte, tanto público como privado; a la cuestión medioambiental o a la de movilidad física; o a aquellos ligados a la vivienda, como la presencia de autoconstrucción o infravivienda, la antigüedad de las mismas, el hacinamiento, la falta de equipamientos básicos, etc.

El llamado “entorno social” hace referencia a los problemas ligados a las dotaciones y equipamientos (insuficiencia, carencia, deterioro,...); el nivel de asociacionismo de la población; a la presencia de grupos étnicos con dificultades de integración; a aspectos ligados a la actividad económica, como cierre o expulsión de actividades; al desarraigo físico y/o social de la población; a la exclusión física del ámbito; o a la inseguridad procedente del propio ámbito o de la presencia de actividades de carácter marginal, tanto en su interior como en espacios próximos a la zona.

Fruto de todo ello, el Cuadro 3.7 muestra los resultados obtenidos tanto en el trabajo de campo como en la recepción de los cuestionarios enviados. En ocasiones, un mismo sector urbano ha sido objeto de ambos procedimientos simultáneamente, lo que, sin lugar a dudas, supone una doble información sobre una única unidad urbana.

Antes de comenzar la interpretación de estos resultados es necesario hacer notar la presencia de determinadas peculiaridades. En primer lugar, se observa cómo todavía se citan algunos sectores urbanos que en la actualidad, o bien han desaparecido, o bien

aparecen ocupados por realidades urbanas que poco o nada tienen que ver con el desfavorecimiento. Entre los primeros se encuentra el *Cerro de la Mica*, arquetipo de asentamiento chabolista, desmantelado en el año 1999 y cuyos terrenos forman parte del quinto parque de Madrid por tamaño, el denominado como *Cuña Verde de Latina*⁸⁴, o el *Poblado de Altamira* en Villa de Vallecas, desmantelado a raíz de la ampliación de las instalaciones de MercaMadrid. En el segundo de los casos debemos incluir el sector urbano de *El Ventorro* en Barajas, eliminado por la aplicación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 a través de un Plan Parcial (*Los Coronales*), o el sector de *Los Módulos*⁸⁵ en San Blas, también erradicado a través de la misma figura urbanística, un Plan Parcial (*Las Rosas*), procediendo al realojo de la población chabolista afectada en actuaciones residenciales.

En segundo lugar, también hay sectores urbanos que han quedado fuera del análisis por diferentes motivos. Entre ellos, el *Polígono Industrial de Vicálvaro*, espacio industrial, desorganizado, de gran extensión superficial pero de poca población residente. Lo consideramos, por tanto, como una pieza no residencial, de carácter industrial, al margen de cualquier tipo de planificación o de política erradicatoria puesto que los asentamientos son inexistentes o temporales. En idéntica situación están los sectores urbanos de *Renfe Abroñigal* y *E.M.T. Entrevías*, pertenecientes al distrito de Puente de Vallecas. Son grandes espacios, ocupados por infraestructuras de transporte, que cuentan con edificaciones temporales y de difícil localización.

Igualmente aparecen dos sectores urbanos caracterizados por la existencia de asentamientos chabolistas. Son los casos del *Camino de los Llanos* en Villaverde y de *San Francisco de Asís* en Villa de Vallecas, ocupado parcialmente por el asentamiento de chabolas conocido como "*Las Barranquillas*". La dificultad de accesos, unido a su elevada peligrosidad por tratarse de importantes puntos de tráfico de drogas, han imposibilitado el trabajo de campo. Además, su carácter de marginalidad y de ilegalidad hacen que sea casi imposible su catalogación como pieza urbana.

Por último, son de destacar dos sectores urbanos que tampoco forman parte de este análisis. En el caso del sector denominado como *Industrial Torregrosa*, en Villaverde, viene condicionado por su falta de conexión con el resto de la ciudad. Puede ser considerado un espacio de borde, en proceso de transformación, pero donde todavía subsisten grandes extensiones de terreno sin urbanizar con un volumen muy reducido de población. El otro sector, el de *Vázquez Díaz*, en Chamartín, únicamente cuenta con la existencia en la actualidad de un par de viviendas marginales, por lo que su inclusión en este análisis no estaría justificada.

El resto de los sectores conforman el núcleo del análisis, bien a través del trabajo de campo, bien a través de los cuestionarios enviados o bien a través del conocimiento de los mismos por otros medios, fundamentalmente la prensa escrita. Las conclusiones que del mismo podemos extraer conforman la estructura de los siguientes apartados.

⁸⁴ "El terreno ocupado por las chabolas será el quinto parque de Madrid" *El País* (22/4/1998); "El poblado de Jauja ya es historia" *El Mundo* (17/12/1999).

⁸⁵ La denominación del sector procede de su conformación como área de realojo provisional de la población afectada por la remodelación de la Parcela H del Gran San Blas. Una vez finalizado el proceso de sustitución de la edificación en esta unidad, las instalaciones provisionales fueron ocupadas ilegalmente y dieron lugar a un importante foco de marginación y delincuencia asociada a la presencia en la misma de actividades como el tráfico de drogas. Aún hoy, los habitantes de San Blas recuerdan las consecuencias que para la población tuvo este importante foco marginal, hoy desaparecido.

Cuadro 3.7. Problemática de los Sectores Urbanos Más Desfavorecidos

PROBLEMÁTICA	PRADO DE REJAS															
	El Vatorro	Los Módulos	Gran San Blas III	Gran San Blas II	Gran San Blas I	Poliigono Industrial Vicálvaro	Cañada Real Galiana Norte	San Francisco de Asís	Poblado Alameda	Socorro Porzuna y Gabia	Camino de los Llanos	Ctra. San Martín de la Vega	Puebla de Sanabria	Cementerio de Villaverde	Poblado Absorción Hortaliza	Barrio Querol
ENTORNO CONSTRUIDO																
1 Infraestructuras																
1,1 Obsoletas																
1,2 Mal estado																
1,3 Inadecuadas																
1,4 Problemáticas																
2 Espacios libres verdes																
2,1 Ausencia o carencia																
2,2 Deficiente conservación																
2,3 Falta de limpieza																
2,4 Deterioro																
3 Espacio público																
3,1 Deficiente conservación																
3,2 Falta de limpieza																
3,3 Deterioro																
4 Ligados al transporte																
4,1 Escaso transporte público																
4,2 Mala accesibilidad																
5 Problemas medioambientales																
6 Dificultad de movilidad física																
7 Problemas ligados a la vivienda																
7,1 Autoconstrucción																
7,2 Antigüedad de las mismas																
7,3 Mantenimiento y reforma																
7,4 Hacinamiento																
7,5 Falta de equipamientos básicos																
7,6 Espacios libres																
7,6,1 Mal estado																
7,6,2 Deterioro espacios interedificios																
8 Otros																
ENTORNO SOCIAL																
9 Dotaciones y Equipamientos																
9,1 Insuficiencia																
9,2 Carencia																
9,3 Inadecuación a la demanda																
9,4 Deterioro																
10 Escaso o nulo grado de asociacionismo y/o participación																
11 Grupos étnicos con dificultades de integración																
12 Ligados a la actividad económica																
12,1 Ausencia de actividades económicas																
12,2 Cierre y/o expulsión de actividades económicas																
13 Desarraigo físico y/o social de la población																
14 Exclusión física del ámbito respecto a la ciudad																
15 Inseguridad latente o explícita																
16 Presencia de actividades marginales																

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo y de los cuestionarios enviados por las asociaciones de vecinos

Trabajo de campo Cuestionario No existentes en 2002

3.2.2.1. El entorno construido como dimensión más inmediata de la problemática

Es de recalcar cómo la problemática de estos ámbitos urbanos no viene ligada únicamente a cuestiones meramente urbanísticas. Si algo caracteriza a los barrios desfavorecidos es la persistencia en ellos de problemáticas diversas. En algunos casos es posible que así sea, y el grueso de la problemática se encuentre asociada a la vivienda o al entorno construido. Sin embargo, lo más frecuente es que no sólo estén presentes este tipo de carencias sino que se encuentren complementadas con otras de carácter más social. De la misma manera, en el siguiente apartado, que hace especial mención a aquellos sectores urbanos con carencia de índole social, también el elemento urbano jugará un papel relevante.



Figura 3.23. Orcasitas I. Conflictividad social por la cercanía de los tendidos de alta tensión a las viviendas. Ejemplo de infraestructuras problemáticas.

Las infraestructuras tienen una clara vertiente de conflictividad en determinados sectores, básicamente por su antigüedad, concomitante con la de los propios sectores urbanos afectados así como por su mal estado, tanto las viarias, como las energéticas o de comunicación. En algunos casos son claramente inadecuadas como ocurre en *Socorro Porzuna* y *Gabia* en Villa de Vallecas, *Colonia Lucero* en Latina, *Hontalvilla* y *Gumiel* en Fuencarral, o la zona de *Entrevías* en Puente de Vallecas. En otros, se acusa un estado de deterioro avanzado, como en *Norte de Vallecas* o *Ramón Pérez de Ayala* en Puente de Vallecas, y eso a pesar de su relativa juventud. A veces, las infraestructuras se configuran como barrera que imposibilita el crecimiento o aísla al sector urbano del continuo de la ciudad. Son los casos de la Carretera de Toledo en el sector de *Abrantes* en Carabanchel, o la M-40 en el *Gran San Blas*. Últimamente también han ido apareciendo diferentes noticias de prensa⁸⁶ sobre diferentes demandas vecinales que piden la desaparición en unos casos o la ocultación en otros de instalaciones tales como las antenas de telefonía móvil o las líneas de alta tensión, respectivamente.

En general, son comunes a casi todos los sectores las deficiencias en cuanto a la conservación y limpieza tanto de las zonas verdes como del espacio público, aunque existen diferencias en su deterioro. Así, el vandalismo o el graffiti son especialmente significativos en zonas de Usera, como *Orcasitas I* o el *Poblado Agrícola*, los espacios

⁸⁶ Valgan como ejemplo: “Orcasitas exige la retirada de una torre de alta tensión” *El Mundo* (24/8/2001); “Vecinos de Latina se concentran contra las torres de alta tensión” *El Mundo* (18/11/2001).

públicos del *Gran San Blas*, el sector de *Entrevías* en Puente de Vallecas o sectores urbanos del distrito de Villaverde, como *Cementerio* y *Puebla de Sanabria*.

Existen, no obstante, determinadas problemáticas que no tienen vinculación causal, en principio, con el carácter del sector urbano en el que están presentes, bien se trate de sectores caracterizados por las deficiencias en el entorno urbano, bien de otros con problemática de índole social. Este es el caso de las deficiencias en el transporte, que se concretan fundamentalmente en dos. Por un lado, la escasez de transporte público, con el consiguiente espaciamiento del servicio (*Gran San Blas* o *Colonia Lucero* en Latina). Por el otro, la mala accesibilidad del área (*Torrox* y *Colonia San Fermín* en Usera o *Cerro Palomeras* en Puente de Vallecas). Algo parecido ocurre con los problemas asociados a la dificultad de movilidad, más acuciantes en los barrios más antiguos y peor ordenados, *Tercio de Terol* en Carabanchel, o las Colonias de *San Francisco Javier* y *Nuestra Señora de los Ángeles* en Puente de Vallecas por ejemplo, o los problemas medioambientales. En este último punto es destacable la existencia de diferentes causas de la contaminación. En unos casos es debida al transporte ferroviario (*Puente de los Tres Ojos* en Retiro), o al tráfico rodado (*Ricardo Beltrán* y *Rozpide* en Usera o *Gran San Blas*); la gran incineradora de Madrid en Valdemingómez muestra sus efectos deteriorantes en áreas próximas como la *Cañada Real Galiana Norte* o el *Arroyo Fontarrón* en Moratalaz; por último, incide en la baja calidad ambiental la proximidad al río Manzanares y las infraestructuras de depuración anexas como ocurre en la *Carretera de San Martín de la Vega* en Villaverde.

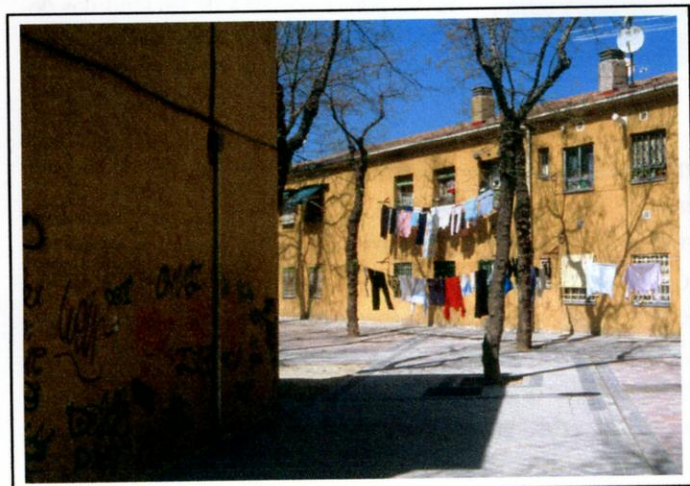


Figura 3.24. Socorro, Porzuna y Gabia. Colonia Virgen de la Torre en Villa de Vallecas. Ejemplo de vandalismo mediante "graffiti" en unas paredes recién rehabilitadas.

Sin lugar a dudas, la vivienda es el problema que se presenta en un mayor número de sectores urbanos y la que más los influye como entornos problemáticos (la estadística nos ayuda a evaluar correctamente la incidencia del fenómeno social en la población que allí reside, demostrando que no es tan sólo la vivienda el problema de estos habitantes), especialmente en determinados enclaves. Ya se ha enfatizado en muchas ocasiones en este texto cómo son carencias heredadas de la política de vivienda pública (social y masiva en forma de grandes promociones) llevada a cabo en nuestro país durante décadas. Las principales deficiencias fueron: la rapidez de construcción, la falta de estudios previos, o la falta de calidad de los materiales, entre otros.

Como ejemplos más representativos de esa política pública, son de destacar las zonas de *San Blas* y de *Entrevías*, pero también, aunque con una menor entidad superficial, los Polígonos A (*Hontalvilla*) y B (*Gumiel*) de Fuencarral, el *Poblado de Absorción de Hortaleza*⁸⁷, la *Colonia Lucero* en Latina, *La Ventilla* en Tetuán o algunos polígonos públicos como *Jesús Divino Obrero*, *San Francisco Javier* o *Nuestra Señora de los Ángeles* en Puente de Vallecas.

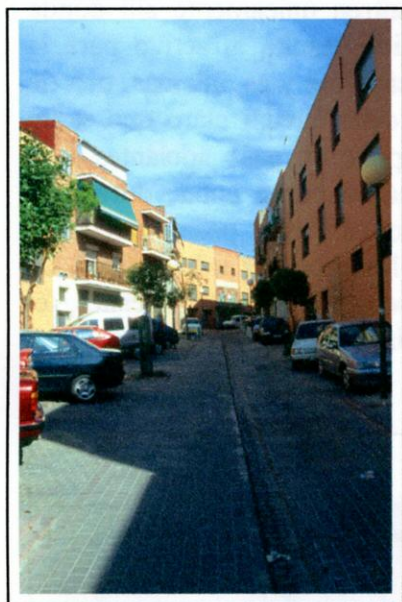


Figura 3.25. Cerro Palomeras.
Problemas de movilidad peatonal por
ocupación de aceras por vehículos
privados.

Se trata siempre de sectores urbanos marcados fundamentalmente por las carencias en la vivienda, debido a la antigüedad de las mismas, a su reducido tamaño, a la falta de mantenimiento y reforma y a la ausencia de equipamientos básicos. Igualmente, es de mencionar el elevado número de sectores urbanos que presentan fuerte deterioro en los espacios interbloques, consistente en su falta de mantenimiento. En el caso de *Gran San Blas*, éstas áreas no se reconocen por parte del Ayuntamiento (constituye una de las principales reivindicaciones vecinales) y no reciben ningún tipo de tratamiento. Aunque, en general es éste un problema común a buena parte de los sectores.

A la hora de establecer una cierta clasificación de los sectores urbanos en base a la problemática principal, aparecen algunos de difícil catalogación. Este es el caso del sector urbano de la *Carretera de San Martín de la Vega*, en Villaverde, que es calificado por sus habitantes como de zona industrial y de talleres con la consiguiente desconexión con el tejido urbano. En otras ocasiones, el problema más evidente, o más notorio, es la escasez de espacio público, como ocurre en el *Poblado de Absorción de Hortaleza*, o la presencia de población chabolista en el mismo interior de los sectores urbanos (*Cementerio de Villaverde*).

Las perspectivas urbanísticas de algunos sectores urbanos problemáticos están cambiando como resultado de intervenciones públicas. Unas veces se actúa mediante programas de rehabilitación como en *Cañorroto* y *Mariano Lamuza* en Latina o en la *Colonia San Fermín* en Usera, pero también mediante la sustitución de las viviendas existentes (*Hontalvilla* en Fuencarral o *La Ventilla* en Tetuán) o la ordenación integral del ámbito (*Cementerio de Villaverde*). De cualquier modo, siempre se trata de medidas sectoriales, tendentes a la eliminación de un problema físico, pero que deben ser

⁸⁷ Paradójicamente, este espacio urbano desfavorecido no es reconocido como tal por sus propios habitantes. En la Memoria de la FRAVM (1998-2001) no se reivindica ningún tipo de intervención sobre este ámbito. Este mismo hecho también lo hemos podido notar en otros ámbitos desfavorecidos analizados. Entra dentro de las propias limitaciones de la investigación el sesgo particular que cada uno quiera dar a los planteamientos expuestos. En unos casos, los cuestionarios devueltos muestran un panorama desalentador del área en cuestión, mientras que en otros, la situación es totalmente la contraria, la ausencia de problemáticas. Igualmente, esto mismo podría ser aplicado a la hora de valorar la gravedad de los problemas por parte del investigador en el trabajo de campo o la verdadera fidelidad que un artículo de prensa tiene respecto de la realidad.

complementadas con otro tipo de intervenciones de carácter más social, destinadas a reducir las carencias. Dichas medidas deberían ser capaces de adaptarse a la evolución que experimenta con el tiempo la problemática de los habitantes.

La pregunta que dejamos en el aire es si esto se consigue a través de la sola intervención en estas áreas, es decir, mediante las denominadas “políticas de área” (tratadas en capítulos anteriores), o si, por el contrario, deben ser planteadas medidas que tengan en cuenta escalas superiores y que no se centren únicamente allí donde aflora el problema. Es indudable que el entorno construido resulta atractivo para la intervención pública. Supone sin lugar a dudas un gran escaparate y es, además, una de las principales reivindicaciones vecinales. Pero ante todo, debe quedar claro que es un mero continente y que lo importante es el contenido. Supone un paso adelante, pero como se pone de manifiesto en este estudio, la problemática surge antes, durante y después del proceso. Por ello, las perspectivas de estos ámbitos pasan por unas intervenciones más globalizadoras, que tengan en cuenta los aspectos urbanísticos, de vivienda fundamentalmente, pero que también actúen sobre los temas sociales, el trabajo, la educación, la sanidad, la delincuencia, la economía, etc.



Figura 3.26. Colonia San Fermín. Ejemplo de proceso de rehabilitación en una colonia histórica. Fue promovida por el INV en el año 1946.



Figura 3.27. Mariano Lanuza. Ejemplo de proceso de rehabilitación de la Colonia Molino de Viento. Fue promovida por el PMV entre 1945 y 1949 en forma de viviendas unidas mediante accesos por galería.

3.2.2.2. La problemática social, la dimensión más compleja de los barrios desfavorecidos madrileños

El análisis de las carencias que aquejan a barrios desfavorecidos desde la perspectiva social se ha apoyado en la aplicación de técnicas cualitativas a lo largo de esta investigación. A diferencia del punto anterior, la dimensión social es más difícil de detectar y por ello su estudio tiene un grado de “subjetividad” mayor. El posible sesgo que un cuestionario puede tener, afecta tanto al encuestado como al propio investigador.

La problemática del entorno social no puede cuantificarse en todas sus dimensiones, ni puede detectarse fielmente en la mayoría de los casos. Requiere de un conocimiento de la realidad social y de unas vivencias de las que el investigador carece (se puede apoyar en el trabajo de campo pero aún así plantea inconvenientes). De ahí la importancia que en esta investigación se le han dado a las técnicas cualitativas tales como la entrevista personal, el trabajo de campo o los medios de comunicación. Con tales limitaciones, en este apartado trataremos de mostrar diferentes ejemplos de barrios desfavorecidos caracterizados por carencias de tipo social y no urbanísticas (aunque ello no significa que no estén presentes).

La principal demanda vecinal, perceptible por otro lado a simple vista, es la insuficiencia o carencia de equipamientos destacando los sectores de Carabanchel (*Zofío, Abrantes y Comillas*), de San Blas o *Entrevías* en Puente de Vallecas. Generalmente, estas reivindicaciones vienen motivadas por carecer de un determinado tipo de dotación o de equipamiento, de salud o de educación casi siempre. Pero también se produce el efecto contrario, y el hecho de poseer un determinado equipamiento provoca el rechazo de la población. Esto ocurre con el Centro de Atención a Drogodependientes (CAD) de San Blas, que da cobertura a seis distritos de la capital, y que provoca un tránsito de drogadictos por la zona con el consiguiente “perjuicio” para los residentes.

Es también de destacar cómo el movimiento asociativo, tan intenso históricamente en muchas de estas unidades urbanas, se ha ido perdiendo en el tiempo a veces por la propia dinámica urbana, por el “aburrimiento” de los líderes vecinales, por el cambio generacional producido o otras por la resolución de los problemas más importantes. Sectores urbanos como *Entrevías, Gran San Blas*, o las colonias de Puente de Vallecas constituyen los ejemplos más representativos de esta evolución.

Como ocurría en el apartado anterior, también encontramos una serie de carencias que poco o nada tienen que ver con la caracterización general del sector urbano. Así, los problemas ligados a la actividad económica aparecen en áreas dispares, desde la ausencia de actividades del *Puente de los Tres Ojos* en Retiro, o la *UVA* de Hortaleza, o de los tres sectores de Carabanchel, al cierre de las mismas en la *Carretera de San Martín de la Vega*, en Villaverde o de la *Colonia Lucero* en Latina. En la misma línea encontraríamos ejemplos en los que el desarraigo social de un determinado segmento de población (ancianos fundamentalmente) alcanza unos niveles elevados. San Blas, Moratalaz, el *Tercio* en Carabanchel o la *Colonia San Fermín* en Villaverde dan buena prueba de ello.

Por otro lado, también encontramos determinados sectores que se caracterizan por la separación física respecto a la ciudad. Suele vincularse generalmente a la presencia de determinadas infraestructuras que imposibilitan una relación con el resto de la ciudad como el ferrocarril (*Entrevías* o de *Apeadero* en Puente de Vallecas) o la autopista M-40 (*Gran San Blas*); a veces son los espacios vacíos intersticiales (*Cementerio* de Villaverde) o los propios elementos geográficos y topográficos los que dificultan la conectividad exterior del sector en cuestión (*Cañada Real Galiana Norte* en Moratalaz, *Ramón Pérez de Ayala* en Puente de Vallecas o *Carretera San Martín de la Vega* en Villaverde).

Pero sin lugar a dudas, y al igual que ocurre con la vivienda, han aflorado nuevas dimensiones de la realidad social de los barrios desfavorecidos madrileños. Se trata de la confluencia entre tres problemáticas: la de los grupos étnicos con dificultades de integración; la inseguridad latente o explícita; y la presencia de actividades marginales. Nos centraremos en un determinado grupo étnico, la minoría gitana, inmersa en una inseguridad explícita y en una actividad marginal en concreto, el tráfico de drogas. Sin caer en planteamientos demagógicos, y sin querer generalizar, no podemos dejar de mencionar esta relación, que de una forma u otra, aparece en buena parte de los sectores urbanos analizados. *Gran San Blas*, sectores de Villaverde, *Entrevías*, sectores de Puente de Vallecas, *Colonia San Fermín* y *Torrox* en Usera, *Colonia Lucero*, *Los Cármenes*, *Abrantes* y *Zofio* en Latina y Carabanchel, así como el *Puente de los Tres Ojos* en Retiro dan buena prueba de ello. Bien es verdad, que la situación no alcanza niveles críticos en ninguno de ellos y que el tráfico de drogas es puntual casi siempre. Aún así, es preocupante la confluencia entre estas problemáticas.

La relación entre gitanos y payos no siempre supone un escollo insuperable para la convivencia pero la dificulta. No ocurre lo mismo con la población de origen extranjero que se encuentra en estas áreas. Por su parte, la inseguridad latente o explícita se pone de manifiesto en un buen número de áreas. Lo corrobora la generalización en ellas de balcones enrejados en plantas superiores o la reiteración de vehículos robados; la presencia de actividades marginales se halla íntimamente vinculada al tráfico de drogas, de carácter puntual en casi todos los casos. Mucha culpa tiene la falta de vigilancia policial que buena parte de estos barrios desfavorecidos urbanos poseen y que supone otra de las principales reivindicaciones vecinales.



Figura 3.28. Poblado Agrícola de Orcasitas (tras su remodelación). Ejemplo de inseguridad latente con rejas en pisos superiores.

La perspectiva de solución para la problemática de estos ámbitos urbanos exige soluciones bastante más complejas que las meramente urbanísticas. Son necesarias intervenciones públicas quizás más “grises”, pero que, en ocasiones, no se adoptan por su escasa resonancia y sin embargo, suponen el elemento clave y fundamental para no repetir actuaciones pasadas (programas sociales, ayudas financieras, etc.). Aún así, la implantación de dotaciones y equipamientos desde hace varias décadas ha experimentado importantes modificaciones, trasladándose o construyéndose en las zonas meridionales de la capital un importante número de ellas en un proceso denominado de “discriminación positiva”. Que todavía son necesarias más, es un hecho evidente, pero de fácil solución puesto que sólo requiere de voluntad política y de la inversión correspondiente.

De más difícil erradicación son los problemas asociados a las dificultades de integración del colectivo gitano, estando pendiente encontrar una fórmula válida que combine integración y mantenimiento de su especificidad étnica y laboral.

Siendo así que el panorama aquí representado muestra una realidad social y urbana difícil, compleja y grave en determinados casos, no procede adoptar posturas alarmistas ni dibujar un panorama desalentador. Los problemas existen y se muestran tal como son, pero las perspectivas pueden ser positivas si se enfrentan correctamente. Una buena parte de los ámbitos estudiados presentan caracteres muy parecidos a otras de la ciudad si no fuera por la existencia de las carencias comentadas.

En ocasiones lo que se detecta es cómo la población es la que acumula la gravedad del problema y no el entorno construido, como pudiera parecer a primera vista. Son sectores urbanos que difieren poco visualmente de otros espacios de la ciudad; lo que varía son las características socioeconómicas de la población que allí reside, al menos eso se detecta en nuestra investigación. El *Barrio de Comillas* en Carabanchel, *Ricardo Beltrán y Rozpide* en Usera, *Pío Felipe* o *Tánger* en Puente de Vallecas o *Socorro Porzuna y Gabia* en Villa de Vallecas constituyen ejemplos de ello. Son barrios populares, de carácter eminentemente obrero, que se caracterizan por la acumulación de carencias sin llegar a los valores tan acusados de otros sectores urbanos.

A veces, y esto es fácil de detectar mediante el trabajo de campo, las situaciones de desfavorecimiento se han visto diluidas con el paso del tiempo incluso llegando a dar la sensación de que no existen las problemáticas. Tampoco es fácil generalizar para todo un sector urbano, y en ocasiones, encontramos diferentes situaciones en su interior en relación con los cambios morfológicos pero también sociológicos. Esto es fácilmente perceptible en sectores urbanos como *Zofio* y *Comillas* en Carabanchel, *La Ventilla* en Tetuán o *Mariano Lamuza* en Latina.

En síntesis debemos dejar clara la complejidad de los barrios desfavorecidos madrileños. En general, podremos hablar de situaciones donde la problemática del entorno construido es dominante, pero siempre sin menospreciar la importancia del elemento social. En ocasiones, se trata de grandes áreas urbanas, y en otras, de pequeños enclaves dentro del continuo urbano. Unas veces están aquejadas de carencias urbanísticas o sociales, o de ambas a la vez. Pueden estar en proceso de intervención, de un tipo o de otro, en proyecto, abandonadas a su suerte o erradicadas en su totalidad. Pueden tener su origen en políticas inadecuadas, surgidas al amparo del descontrol o fruto del devenir propio de la ciudad. En cualquier caso, se trata de situaciones todas ellas complejas, tortuosas y de difícil solución, pero que sin embargo, configuran áreas definidas de la ciudad y como tal deben ser entendidas para la búsqueda de posibles soluciones (urbanísticas, sociales, económicas, medioambientales, laborales, etc.).

3.2.2.3. La huella urbana de las políticas históricas de vivienda pública

Es sabido que la configuración del Madrid actual es el resultado de anteriores políticas de intervención. Si nos centramos en las aplicadas con posterioridad a la Guerra Civil, descubriremos cómo son numerosos los planes, políticas e intervenciones emprendidos por numerosas instancias públicas, tanto estatales como municipales. En concreto, nos vamos a centrar en detectar la relación existente entre las políticas

públicas de vivienda y la existencia en la actualidad de un buen número de barrios desfavorecidos que no son otra cosa que “herencia” de las mismas.

A partir de la década de los cuarenta se produjo en Madrid la intervención de carácter público tendente a la erradicación del principal problema de la época: la falta de vivienda. A lo largo de casi tres décadas, diferentes unidades urbanas van siendo incorporadas a la ciudad promovidas por diferentes organismos: *Ministerio de la Vivienda, Obra Sindical del Hogar, Organización de Poblados Dirigidos, Dirección General de Regiones Devastadas, Patronato Municipal de Vivienda* o la *Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid*. Muchos años después se hace evidente la necesidad de solucionar los problemas de deterioro de esas mismas viviendas, mediante grandes operaciones como el *Programa de Barrios en Remodelación*, una vez superada la creación de grandes polígonos de vivienda pública.

Analizando los Barrios de Promoción Oficial⁸⁸ (en adelante BPO) levantados hasta 1975, podemos establecer bastantes analogías con los barrios desfavorecidos de la actualidad. Los resultados obtenidos pueden verse en el Cuadro 3.8 y en las Figuras 3.21 y 3.22. En el Cuadro 3.8 queda patente la relación existente entre los sectores urbanos desfavorecidos actuales y los BPO. Así, más de la mitad de los sectores con desfavorecimiento “muy grave” coinciden total o parcialmente con un barrio de promoción oficial. Por su parte, no ocurre lo mismo con los sectores con desfavorecimiento “grave”, puesto que más del 73% de los mismos no coinciden con BPO. Incluso el mismo nombre del sector urbano hace referencia a menudo a la promoción pública que originariamente se denominó de tal modo. Así, encontramos un número elevado de sectores urbanos calificados como Poblados de Absorción, Poblados Dirigidos, Poblados Agrícolas, Poblados Mínimos, Colonia, o haciendo referencia a la tipología existente, Antiguo Barrio o Casco Antiguo. Esto no siempre es así, y a veces en un mismo sector urbano encontramos diferentes promociones públicas, de distinta antigüedad y de tipologías diversas.

Cuadro 3.8. Clasificación de Sectores Urbanos por su relación con BPO						
B.P.O.	Sectores con Desfavorecimiento Muy Grave		Sectores con Desfavorecimiento Grave		Suma de Sectores Muy Graves y Graves	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Completo	25	44,7	30	17,1	55	23,7
Parcial	6	10,7	15	8,5	21	9,1
Desaparecido	4	7,1	1	0,6	5	2,1
No incluido	21	37,5	130	73,9	151	65,1
Totales	56	100	176	100	232	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos procedentes del Padrón de Habitantes de 1996

La relación que pretendemos demostrar entre la promoción pública inicial y el barrio desfavorecido actual también tiene sus excepciones. En ocasiones la promoción de vivienda inicial ha desaparecido y el barrio que hoy encontramos no tiene unos

⁸⁸ Para la realización de este apartado nos ha sido de gran ayuda la publicación de Moya, L. (1983) *Barrios de promoción oficial, Madrid 1939-1976*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid.

problemas acusados. Este es el caso de la UVA de Fuencarral, hoy ocupada por un sector urbano denominado como *Las Margaritas*.



Figura 3.29. Entrevías V. Poblado
Dirigido levantado por la OPD en el año
1956.



Figura 3.30. Entrevías IV. Nuevas promociones de
vivienda protegida.

La relación desfavorecimiento-BPO puede ser entendida como herencia de esa fase inicial, con indudable protagonismo de la intervención estatal⁸⁹, continuada en la reciente fase de sustitución por nuevas viviendas. Con ello, se ha logrado que el problema de la vivienda desaparezca, pero la problemática social sigue existiendo y de hecho, el sector urbano en cuestión aparece como desfavorecido según los datos padronales. Idénticos son los casos de las U.V.A., promovidas las seis por el *INV* y construidas por la *OSH* durante el verano del año 1963, erradicadas con posterioridad. En su lugar, encontramos sectores urbanos, con una tipología urbana diferente pero con una problemática social muy semejante a la que tenían anteriormente. La UVA de Villaverde incluida en los sectores de *Puebla de Sanabria* y *Arroyo Bueno*; la UVA de Pan Bendito incluida en el sector de *Abrantes*, en Carabanchel; las diferentes unidades de Entrevías, en Puente de Vallecas; la UVA de Vallecas, denominada de igual modo; o la UVA de Canillejas, incluida en el sector urbano de *Lucanor*, en San Blas, pueden ser los ejemplos más representativos de lo anteriormente expuesto. La UVA de Hortaleza se encuentra hoy día en proceso de sustitución⁹⁰.

⁸⁹ El *Programa de Barrios en Remodelación* incide fundamentalmente sobre determinados ámbitos suburbanos que presentaban problemas muy graves en las viviendas como consecuencia de la inadecuación de las políticas públicas de vivienda precedentes.

⁹⁰ Los problemas que han surgido tras el lento desalojo de los ocupantes de la UVA y su posterior traslado a las nuevas viviendas nos recuerdan a fenómenos que ya ocurrían hace casi cincuenta años en la ciudad de Madrid como la ocupación ilegal de las viviendas vacías. Valgan como ejemplo los siguientes titulares

También queremos dejar claro que la existencia de estos BPO tampoco es condición suficiente para que en la actualidad se halle un barrio desfavorecido. Son abundantes los ejemplos que lo corroboran: la Colonia Marconi (creada por la *Dirección General de Regiones Devastadas* en 1951), en Villaverde; las Viviendas Experimentales de la Avenida de Oporto (creadas por el *INV* en 1958), en Carabanchel; la Colonia Saconia (creada por el mismo organismo en el año 1972), en Villaverde; la Colonia Virgen del Sagrario (1956) en Ciudad Lineal; la Colonia San Cristóbal de Fuencarral (1954) en Chamartín, la Colonia de Regiones Devastadas (1971) en Puente de Vallecas; el Poblado Mínimo de Vallecas (1956) o el Poblado de Absorción de Begoña (creado en 1957 bajo el amparo de la *Organización de Poblados Dirigidos*), dan buena prueba de ello.

Las Figuras 3.21 y 3.22 permiten solapar y comparar la relación existente entre los BPO y los sectores urbanos más desfavorecidos corroborando los argumentos anteriormente expuestos y permitiendo extraer varias conclusiones. En primer lugar, es de destacar la llamativa distribución espacial de los BPO, situados únicamente en áreas periféricas y en ningún caso, salvo actuaciones puntuales a nivel casi de manzana, aparecen en la denominada “almendra central”. Su distribución beneficia a los distritos del Sur y Este de la capital (Latina, Carabanchel, Usera, Villaverde, Puente y Villa de Vallecas, Moratalaz y San Blas). De manera mucho menos acusada los encontraremos en zonas puntuales de los distritos de Hortaleza, Ciudad Lineal, Fuencarral y Tetuán.



Figura 3.31. Abrantes. Terrenos ocupados por antiguas promociones de vivienda pública (UVA de Pan Bendito y Poblado Mínimo de Vista Alegre)

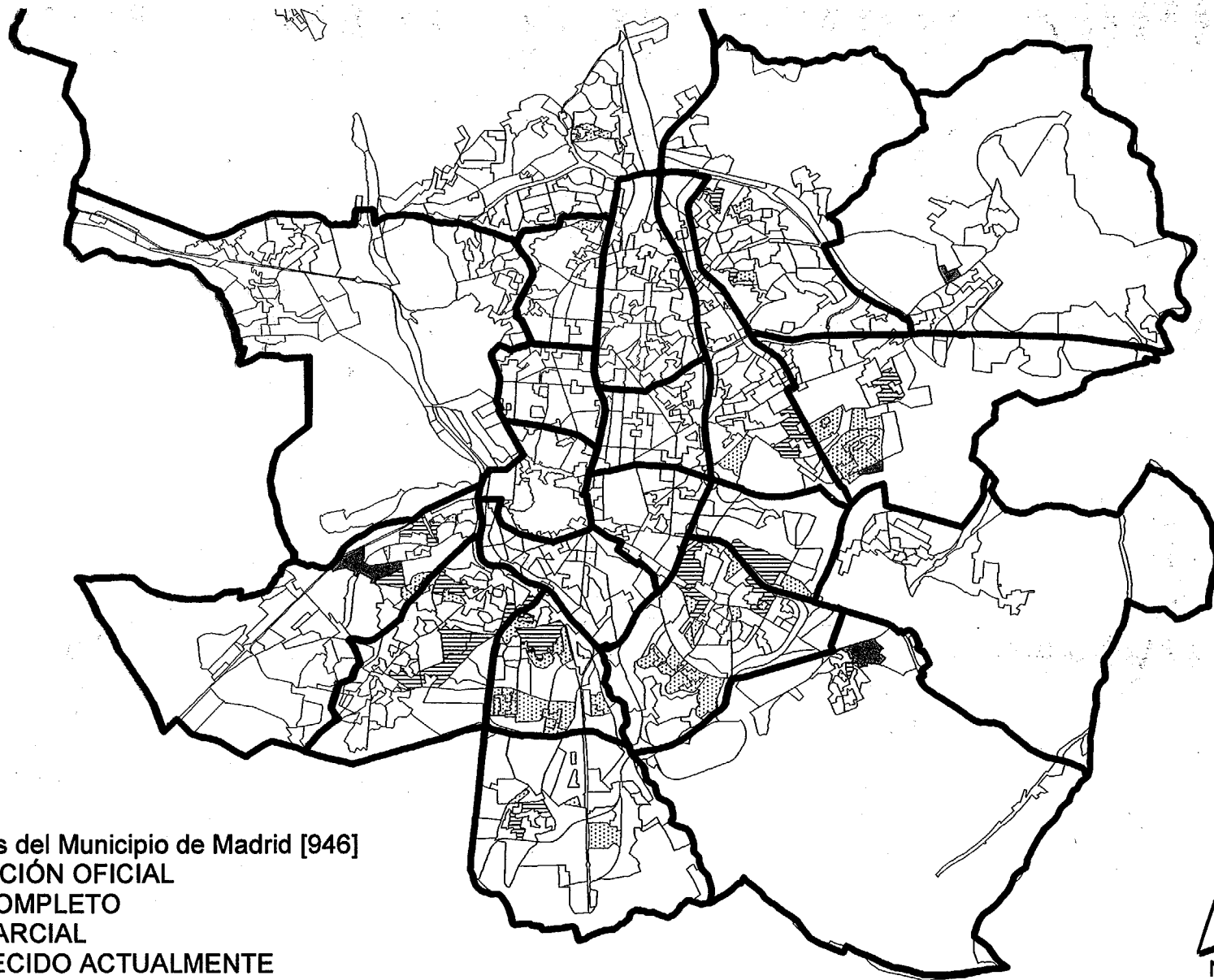


Figura 3.32. Los Cármenes. Viviendas incluidas en el Área de Rehabilitación Preferente de Caño Roto

Aparecen tres grandes unidades urbanas calificables en su totalidad como BPO. Son los casos del *Gran San Blas*, dividido en diferentes actuaciones a modo de barrios y estos a su vez en las denominadas parcelas; de *Entrevías*, compuesto por varias actuaciones públicas; y de *Orcasitas*. En este último caso es llamativa la existencia de casi todas las modalidades de operaciones públicas de vivienda de la época: Poblado Mínimo, Poblado Dirigido, Poblado de Absorción y Meseta.

de prensa: “Otra familia de Hortaleza pierde su vivienda tras una ocupación ilegal” 20 Minutos (1/10/2002). “El Gobierno culpa del retraso en el realojo de 3.000 personas a 50 familias de ocupas” El País (3/12/2002). “Destrozan viviendas y agreden a vecinos en la UVA de Hortaleza” 20 Minutos (6/6/2003). “Ratas, basura y vandalismo en la UVA de Hortaleza” 20 Minutos (12/5/2004).

Figura 3.21. Relación de Sectores Urbanos con Barrios de Promoción Oficial



Autor: Antonio J. Palacios García
Dpto. Geografía
Universidad Autónoma de Madrid






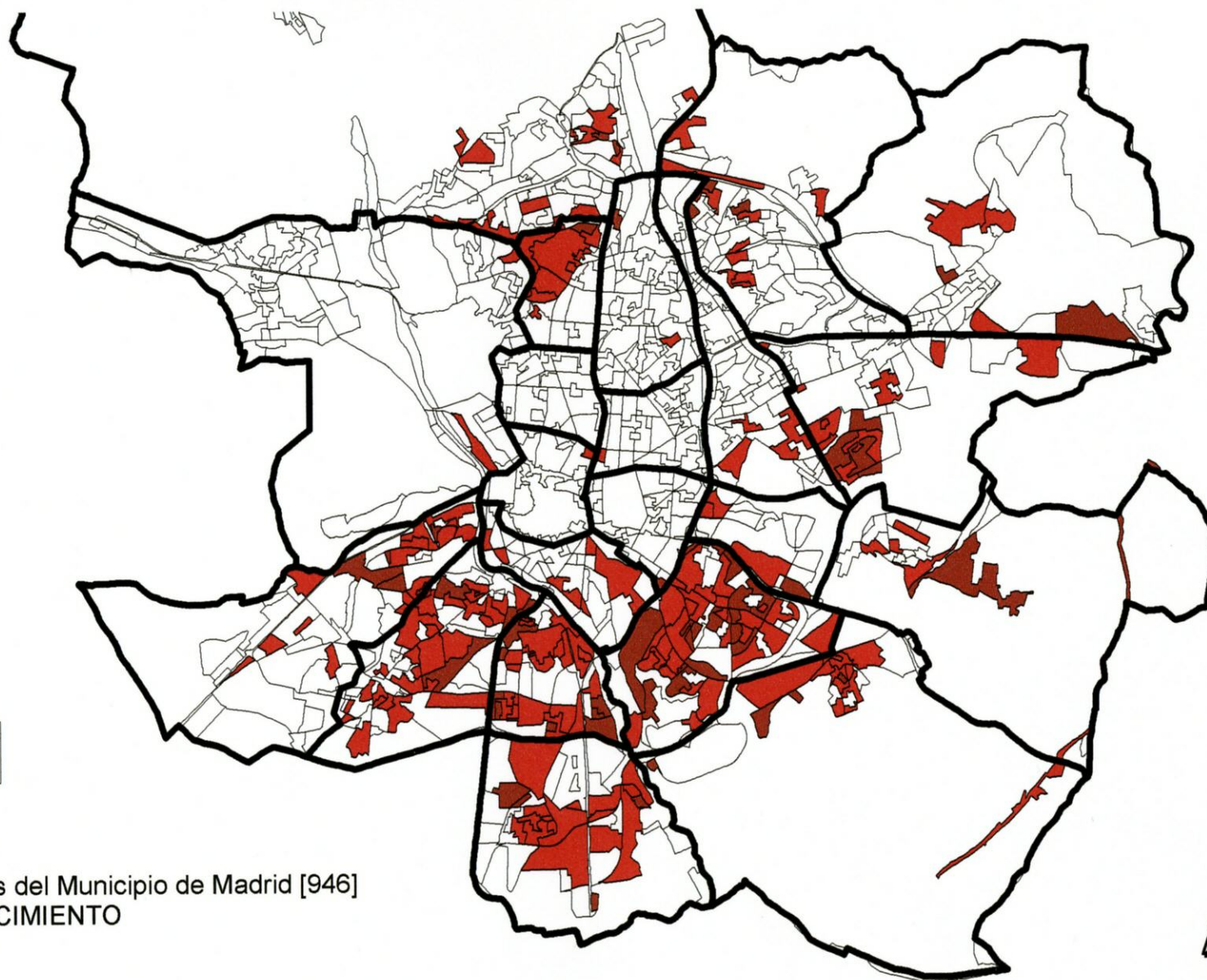
-  Límite de Distrito
-  Sectores Urbanos del Municipio de Madrid [946]
- BARRIOS DE PROMOCIÓN OFICIAL**
-  Sector Urbano COMPLETO
-  Sector Urbano PARCIAL
-  NO DESFAVORECIDO ACTUALMENTE

Figura 3.22. Localización de Sectores Urbanos por Nivel de Desfavorecimiento



Autor: Antonio J. Palacios García
Dpto. Geografía
Universidad Autónoma de Madrid

▬ Límite de Distrito
▬ Sectores Urbanos del Municipio de Madrid [946]
Nivel de DESFAVORECIMIENTO
■ GRAVE
■ MUY GRAVE

Por otro lado, también encontraremos sectores urbanos de menor tamaño pero que también tienen un claro origen como BPO. Este es el caso de *Los Cármenes* y *Cañorroto* en Latina, de *Abrantes* y *Comillas* en Carabanchel, de toda la zona anexa a *Marcelo Usera*, de las colonias de Puente de Vallecas, del barrio de *Fontarrón* en Moratalaz, de *Puebla de Sanabria* en Villaverde, de los *Polígonos A y B* de Fuencarral, de *La Elipa* en Ciudad Lineal, o de *Manoteras* en Hortaleza. Por último, hay también sectores urbanos aislados, distribuidos por todo el borde meridional del municipio de Madrid. Son los casos de la *Colonia Lucero* en Latina, el *Tercio* en Carabanchel, *San Fermín* en Usera, *San Cristóbal de los Ángeles*⁹¹ en Villaverde, *Ramón Pérez de Ayala* en Puente de Vallecas, *Socorro Porzuna* y *Gabia* en Vallecas, *Simancas* en San Blas o el *Poblado de Absorción* en Hortaleza.

En definitiva, queda demostrada la relación existente entre las promociones de vivienda pública y los barrios desfavorecidos actuales en al menos la mitad de los sectores urbanos más problemáticos. Todo lo cual permite constatar que unas inadecuadas políticas de intervención, consistentes en la creación de unidades residenciales homogéneas, destinadas a grupos de población concretos han acabado por configurar verdaderos barrios desfavorecidos. En ocasiones, presentan graves deficiencias las viviendas, pero, en casi todos los casos, también tiene problemas graves la población residente. Es ahí donde se debe atacar el problema para que las expectativas de estos ámbitos puedan despejarse. Es totalmente legítima la intervención física, que se ha producido, se está produciendo, o se producirá antes o después, sobre estos barrios de promoción oficial, pero ésta debe ir siempre acompañada de medidas de carácter social. De lo contrario, volveremos a recaer en los mismos problemas que originaron estos barrios desfavorecidos urbanos madrileños.

3.2.3. El papel del planeamiento urbanístico ante los retos de los barrios desfavorecidos urbanos

Llegados a este punto es necesario plantear cuáles son los retos ante los que se enfrentan los barrios desfavorecidos en la actualidad. Hasta ahora hemos ido viendo la conformación de estas áreas urbanas a lo largo del último siglo, imbricadas en el propio crecimiento de la ciudad. A través del análisis cuantitativo hemos detectado la existencia de estas áreas urbanas carenciales coincidiendo con determinados sectores del municipio de Madrid. Por su parte, el trabajo cualitativo nos ha permitido definir la problemática que acogen. Ahora es el turno de definir cuáles son los retos y cuáles son las soluciones urbanísticas que se plantean para la erradicación, eliminación o quizás reducción en estos sectores urbanos de las carencias detectadas.

En este sentido nos ocuparemos en este epígrafe de valorar el papel jugado por el planeamiento urbanístico, no en vano, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 cuenta entre sus objetivos “*la creación de nuevos barrios con estándares de calidad urbana suficientes debe también simultanearse con las políticas de rehabilitación del centro histórico y de recuperación de barrios en declive*” (GMU,

⁹¹ El Ayuntamiento de Madrid solicitó en febrero de 1999 a la Comunidad de Madrid la declaración del Poblado Dirigido de San Cristóbal de los Ángeles como Área de Rehabilitación Preferente. De esta forma, se pretende recuperar un barrio que actualmente presenta graves deficiencias constructivas (los suelos arcillosos impiden la cimentación de las edificaciones) y que cuenta con cerca de 14.000 habitantes.

2002:14). Así mismo, el propio Plan General propone la suavización de los desequilibrios existentes tanto en sentido norte-sur como centro-periferia.

No vamos a entrar aquí en los planteamientos generales en que se fundamenta el Plan General sino a comentar cómo esta herramienta urbanística puede ser un elemento clave para intervenir en estas áreas urbanas carenciales. Supone, sin lugar a dudas, un instrumento eficaz, en principio el único, de ordenación física de la ciudad existente y futura. De una u otra manera, el planeamiento urbanístico provoca cambios morfológicos y funcionales en la ciudad que, en ocasiones, llevan consigo transformaciones de otro tipo, como sociales, económicas, demográficas, etc. Esto es aún más llamativo si cabe en los barrios desfavorecidos de la capital. A lo largo de este capítulo iremos presentando cómo el planeamiento ha intervenido, está interviniendo o pretende intervenir sobre estas unidades urbanas.

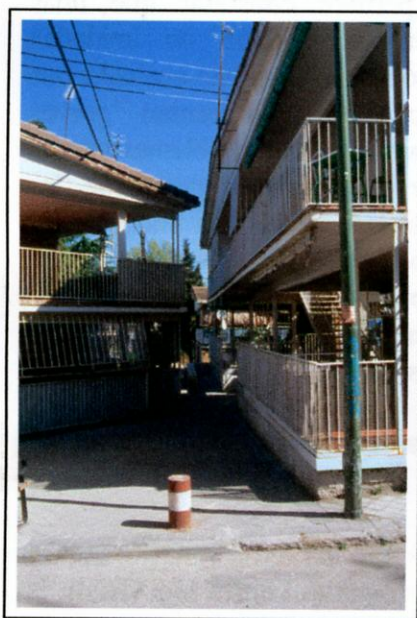


Figura 3.33. La UVA de Hortaleza en la actualidad (2004)



Figura 3.34. Proceso de sustitución en la UVA de Hortaleza (2004). Al fondo se pueden observar las nuevas promociones del IVIMA en las que poco a poco va siendo realojada la población de la unidad vecinal

En este sentido, debemos comentar la inexistencia de un patrón determinado de intervención en las áreas carenciales. Si bien es verdad que podemos agrupar las actuaciones según el tipo de figura urbanística que desarrolla, ordena, conserva, sustituye, etc., cada caso es único, irrepetible y particularmente en cuanto a su problemática interna. Por tanto, las intervenciones no siempre suceden de igual manera. En unos casos se producen sin “complicaciones”; en otros, la oposición vecinal o los conflictos internos las impiden; otras veces es la dificultad legislativa la que frena la intervención; a veces la ineficacia política es la culpable. Sin embargo, el planeamiento urbano constituye un apoyo básico a la hora de intervenir sobre los barrios desfavorecidos. Por supuesto se han aplicado otro tipo de acciones a estos ámbitos. La propia existencia de barrios de promoción oficial, los programas de remodelación, las Áreas de Rehabilitación Preferente, los programas europeos tipo Urban entre otros, constituyen ejemplos bastante elocuentes.

Para comenzar, es digna de observación la relación existente entre los barrios más desfavorecidos y el tratamiento que les da el planeamiento urbano. Como se ha dicho, suele tratarse de piezas urbanas conformadas por las diferentes medidas públicas desarrolladas desde los años cincuenta hasta la actualidad. Son los ejemplos que hemos visto anteriormente, los Poblados de Absorción, los Poblados Mínimos, Agrícolas, Colonias públicas, etc. La intervención en ellos propone a veces la conservación pero casi siempre su remodelación y reordenación. Tampoco queremos caer en un “conservacionismo” excesivo. Estas unidades urbanas constituyen una página de la historia urbana de Madrid, pero tampoco aceptamos que sea necesario su conservación cuando su estado de deterioro es avanzado o cuando todo indique que la mejor solución es la eliminación y la reordenación del ámbito. Igualmente, tampoco es lógica la postura de la eliminación radical de estos ámbitos cuando las posibles intervenciones sean otras que su sustitución. Sobre todo, y fundamentalmente, para tratar de evitar errores de políticas anteriores y que, inevitablemente se siguen produciendo. Este es el caso del *Poblado de Absorción* (UVA) de Hortaleza, que en la actualidad sufre un proceso de sustitución consistente en el derribo de las viviendas antiguas por edificaciones modernas. A pesar de la mejora de la calidad residencial que ello supone, provoca el rechazo de la población a este tipo de intervenciones ya que ve truncado su particular “modo de vida”.

Como instrumento de intervención el planeamiento cuenta con diferentes sistemas de gestión (compensación, expropiación, convenio, etc.) cuyo origen puede ser público, privado o ambos simultáneamente. También posee diversas figuras urbanísticas como el planeamiento incorporado (A.P.I.) o remitido (A.P.R.) y el específico (A.P.E.), además de figuras de ordenación, planes de reforma, estudios de detalle, ordenaciones específicas, planes especiales, planes parciales, etc.



Figura 3.35. Hontalvilla. Proceso actual de sustitución en el antiguo Poblado de Absorción A de Fuencarral

El planeamiento urbanístico puede, por tanto, ser un instrumento eficaz a la hora de afrontar el tratamiento de los barrios desfavorecidos urbanos. En este sentido, son varias las posibilidades que se presentan. Quizás uno de los procesos más traumáticos sea el de la demolición de las edificaciones, que da lugar a la sustitución. En buena medida la solución a ella viene facilitada por el realojo temporal y luego en el definitivo en el mismo lugar de procedencia de la población. Constituye la intervención que más inconvenientes plantea pero que también resulta más atractiva (para el poder político y para la iniciativa privada). Provoca un cambio general en el barrio a todos los niveles. Por el contrario, se suele acusar a este tipo de intervención de cierto “fachadismo”, de

provocar el cambio de imagen pero no de las condiciones sociales de la población. Este proceso se está produciendo actualmente en determinados barrios desfavorecidos madrileños. Este es el caso de los *Polígonos A y B*⁹² de Fuencarral (API.08.08 y API.08.10 respectivamente), a través del sistema de expropiación y por iniciativa pública autonómica (IVIMA). En ambos casos se traduce en una transformación total del espacio residencial ya que las viviendas unifamiliares son sustituidas por bloques de vivienda colectiva. El segundo de los casos supone, además de la sustitución de la tipología edificatoria, la creación de nuevas zonas verdes. Algo parecido ocurre en *La Ventilla* (Tetuán) donde la remodelación del área liberada por el realojo de la población ha hecho posible la apertura de la Avenida de Asturias y con ella la reserva de suelo para dotaciones y para la mejora de accesos a través de una iniciativa pública regional (IVIMA). En el área de *Entrevías IV* (API.13.12 ya en el extremo occidental del continuo urbano, mediante el sistema de expropiación y a través de un estudio de detalle, se derriba lo anterior y se construyen edificaciones en altura para facilitar el procesos de realojamiento) al igual que en *Barnard*⁹³ (API.13.03 por el mismo sistema) en Puente de Vallecas.



Figura 3.36. Vázquez Díaz. Estado de la Colonia Campamento en la actualidad. Nótese la cercanía a la estación de ferrocarril de Chamartín. Fuente: GMU (1988)

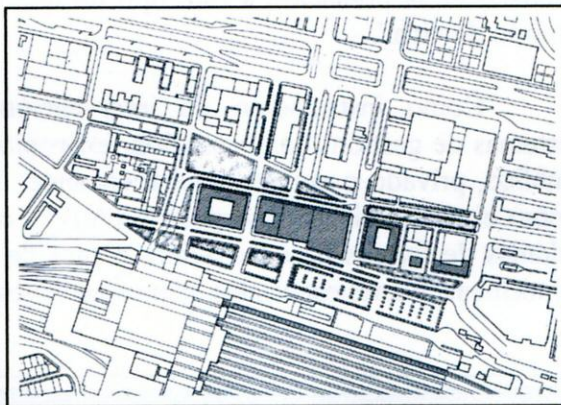


Figura 3.37. Vázquez Díaz. Intervención del Programa de Bolsas de Deterioro Urbano en la Colonia Campamento. Aún no iniciada. Fuente: GMU (1988)

En ocasiones, el planeamiento urbano ordena el entorno y acaba de una u otra manera provocando la expulsión de la población (se generan expectativas de negocio y las empresas inmobiliarias comienzan a actuar). Propicia, por tanto, un proceso de expulsión directa o indirectamente. Representativo de ello sería el caso del sector urbano de *Vázquez Díaz*⁹⁴ en Chamartín (APE.05.27), en donde a través de la figura del

⁹² Estos sectores urbanos cobran, además, una especial relevancia ya que son terrenos incluidos en la "Operación Chamartín". Ello supone un aumento de las expectativas de negocio de las inmobiliarias y un importante contrapunto al proceso rehabilitador en marcha actualmente. ABC (27/12/2001).

⁹³ En este sector urbano se está produciendo el proceso de sustitución comentado, aunque han aparecido problemáticas asociadas a la ocupación ilegal de las viviendas ya expropiadas. El proceso de renovación se encuentra paralizado hasta que finalicen los trámites legales de expulsión y puedan ser construidas las nuevas edificaciones que sustituyan a las derribadas.

⁹⁴ La peculiaridad de este sector urbano estriba en que dichos terrenos están expropiados ya desde la construcción de la Estación de Ferrocarril de Chamartín. Aún así, todavía hoy subsisten dos edificaciones de carácter marginal, que de nuevo cobran importancia ya que dichos terrenos se encuentran incluidos en una de las grandes operaciones urbanas, la de la Prolongación del Paseo de la Castellana. En el mismo sentido, y como ejemplo de controversia en torno al desarrollo urbanístico, se encuentran los casos de dos

convenio urbanístico, se pretende la remodelación del área y la incorporación del conjunto a la Estación de Chamartín, al futuro intercambiador de transportes y a la Prolongación de La Castellana). A veces también se usan mecanismos menos drásticos como el sistema de compensación utilizado en *Puente de los Tres Ojos*⁹⁵, distrito de Retiro (API.03.05).

Sin embargo, no siempre el planeamiento se rige por criterios como los anteriores. A veces también apoya los procesos de conservación de determinados ámbitos sobre la base de su elevado valor arquitectónico. Aunque la coincidencia entre valor arquitectónico y barrio desfavorecido no es frecuente, no por eso deja de haber ejemplos de ello. Se trata fundamentalmente de colonias de origen público, en ocasiones anteriores a la Guerra Civil, que configuran unidades urbanas, casi siempre de tamaño reducido, que por sus peculiaridades tipológicas merecen la pena ser protegidas⁹⁶. Esto es así en el caso de la *Colonia Lucero* en Latina (APE.10.10), de la *Colonia San Fermín* en Usera (APE.12.04), la *Colonia Tercio y Terol* en Carabanchel (APE.11.10), o las colonias de Puente de Vallecas de *San Francisco Javier* y *Nuestra Señora de los Ángeles* (API.13.02 y API.13.15 respectivamente).

Por último, otra de las aportaciones del planeamiento urbano consiste en la reordenación, visible en sectores urbanos como el del *Polígono Industrial de Vicálvaro* (API.19.04) o el área *Industrial Torregrosa* en Villaverde (API.12.07), en donde posibilita, a través de un plan de reforma, la reordenación del ámbito a través de la iniciativa privada posibilitando igualmente la construcción de un amplio número de viviendas de protección oficial o en el del *Barrio del Querol* en Hortaleza (API.16.09), donde propicia la erradicación de un importante núcleo chabolista y simultáneamente la ordenación general del ámbito. Mención aparte merece la intervención en el sector urbano de *San Francisco de Asís* en Villa de Vallecas por estar incluido dentro de un ámbito marginal como el poblado de "La Rosilla" (el planeamiento induce a una ordenación total del ámbito marginal, posibilitando el realojo de las chabolas). También es destacable cómo esta unidad urbana contrasta con el Ensanche de Vallecas (Plan Parcial 18.201) por su acusada marginalidad y conflictividad social asociada al tráfico y consumo de drogas, para, una vez desmantelado el poblado⁹⁷, volver a ser incorporado al plan.

ermitas catalogadas como protegidas que están en mitad del trazado de la futura prolongación. Son las ermitas de San Roque y Nuestra Señora de Lourdes en el distrito de Fuencarral. ABC (20/2/2002).

⁹⁵ En este sector urbano se ha producido una modificación puntual del planeamiento modificando el sistema de actuación al de expropiación. Ello es debido a la dificultad en el establecimiento de acuerdos por parte de los numerosos propietarios del barrio. Aún así, en este sector urbano se está produciendo un importante movimiento vecinal en contra de la intervención prevista por el planeamiento y a favor de un establecimiento de mayores dotaciones y equipamientos para la zona, así como la existencia de vivienda de protección oficial, actualmente no planificada en el área. La Asociación Cultural Los Pinos presentó un Plan Urbanístico Alternativo -ABC (2/3/2002)- para la zona reclamando parte de las millonarias plusvalías que generará la reordenación del barrio de Adelfas. Al día siguiente, misteriosamente, la sede de dicha asociación sufrió un incendio que dio al traste con la presentación de dicho informe -ABC (3/3/2002)-.

⁹⁶ El plan General plantea como objetivos en este tipo de unidades lo siguiente: "*Ordenación específica como una de las colonias históricas, en las que el P.G.O.U.M. plantea la conservación y protección de las características morfológicas y tipológicas del medio urbano del conjunto, la edificación y los usos, como integrantes del patrimonio histórico y cultural*".

⁹⁷ "Desaparece La Rosilla con el derribo de la última casa" El Mundo (16/12/2000).

El papel del planeamiento urbanístico casi siempre se ciñe a “ordenar” la ciudad, a establecer la lógica urbana necesaria para su buen funcionamiento, a dar continuidad al espacio, a rematar la ciudad. En ocasiones, da cobertura a la total transformación del ámbito, dando lugar a todo tipo de soluciones urbanísticas y arquitectónicas (caso del *Puente de los Tres Ojos* en Retiro). Otras veces combina diversas posibilidades de intervención:

- Rehabilita y reordena; este es el caso del *Poblado de Absorción* de Hortaleza, donde el APR.16.04 canaliza la intervención a través del sistema de expropiación, con intervención pública regional (IVIMA), que rehabilita parte de lo existente, sustituye edificios, incorporando terciario, equipamiento y dotaciones comerciales a lo ya existente.
- Rehabilita y derriba (*Barrio de Comillas*⁹⁸, en Carabanchel).
- Rehabilita y conserva (colonias municipales, por ejemplo, o *Gran San Blas II*-API.20.16), entre otras tantas opciones.

En otras ocasiones, el planeamiento juega un papel destacado ordenando el entorno y asimilando lo construido a lo ya existente, en una clara función de remate como ocurre en el sector urbano de *Cementerio de Villaverde* (APR.17.08.). Se trata de una iniciativa pública por el sistema de expropiación que persigue completar el desarrollo residencial del área con tipologías edificatorias similares a las del entorno. En el mismo sector se incluyen también otro tipo de intervenciones como la creación del denominado “Anillo Verde de Villaverde” (API.17.04), complementando al anterior. Mediante él se consigue la erradicación del asentamiento chabolista conocido como “*Plata y Castañar*”. En el sector urbano de la *Carretera de San Martín de la Vega* (APR.17.10) se posibilita el cambio de uso a residencial, estableciendo reservas de suelo para equipamiento y zonas verdes, a la par que completa la urbanización del área, facilitando la continuidad residencial.

En síntesis, son muchos los retos que deben ser afrontados en los barrios desfavorecidos por quienes tienen la obligación de tratar de eliminar sus carencias. Las políticas de intervención sobre dichas áreas son muchas y variadas, como veremos en el apartado siguiente, pero no cabe ninguna duda de que el planeamiento urbanístico juega un papel destacado en todo ello. De una u otra manera, éste instrumento va a provocar cambios y no sólo urbanísticos. Su importancia en la reducción de la problemática de los barrios desfavorecidos es clara, pero, al igual que ocurre con otro tipo de medidas con una clara componente urbanística, son necesarias otras medidas de carácter mucho más social que traten de minimizar los problemas de la población residente. Si la actuación se produce de forma coordinada los resultados podrán ser más positivos, bien a través de la aplicación de políticas de área o bien por la puesta en marcha de programas sectoriales. La existencia de los barrios desfavorecidos, siempre afectados por la multiprivación, obliga a este tipo de intervenciones. El reto fundamental es, pues, la adopción de medidas políticas de carácter integral o integrador para estos ámbitos

⁹⁸ Es llamativa la intervención en el Barrio de Comillas ya que supone la complementación de dos diferentes figuras de ordenación a priori antitéticas. Un plan de reforma (APR.11.02) y un plan especial (API.11.16). En el primero de los casos se persigue la ampliación de superficies de las viviendas existentes sin construir más viviendas. Para ello, se recurre a la segunda de las figuras que se traduce en la construcción de nuevos bloques de vivienda que acogen a la población expulsada de la otra unidad urbana.

urbanos desfavorecidos. Y en ese sentido el planeamiento urbanístico creemos que debe jugar un papel aún más relevante.

3.2.4. Instrumentos para la intervención y/o erradicación de los barrios desfavorecidos urbanos. Las nuevas prácticas públicas

A pesar de lo que reza el título de este apartado, durante estas últimas décadas pocos han sido los cambios operados en la intervención sobre los barrios desfavorecidos madrileños. Aún hoy, persisten en demasiadas ocasiones las mismas áreas carenciales que a principios del siglo XX. Sin lugar a dudas, la conformación histórica de los barrios ha jugado un papel muy importante en la percepción que de ellos han tenido desde su origen los habitantes de la ciudad. En otros casos, estas áreas urbanas siguen presentando rasgos de verdadera marginalidad. En cualquiera de estos dos supuestos, eliminar su carácter diferencial original es y será un importante reto para las políticas de intervención. En algunos casos, se está consiguiendo a través de la puesta en marcha de políticas de carácter integrador, como por ejemplo Lavapiés. En otros, y a pesar de haberse producido un número importante de intervenciones, normalmente sectorial, todavía hoy están presentes en ellas problemáticas de índole social bastante acuciantes. Este sería el caso de la *Meseta de Orcasitas* o de otros núcleos de realojamiento similares.

Hay que destacar sin embargo, que en la evolución de las actitudes hacia las áreas carenciales de la ciudad, la vivienda ha sido el principal problema con el que las instituciones se han enfrentado. Sólo en la última década del siglo XX se ha dado constancia de la existencia de otras carencias en la ciudad, en este caso de índole social, económico o medioambiental. A lo largo de este apartado se va a hacer un breve repaso cronológico por todas aquellas prácticas de intervención sobre los barrios desfavorecidos a partir de 1975.

El periodo de transición política desde un régimen dictatorial a otro democrático alumbró la aparición de un abanico de posiciones hacia los mecanismos de intervención sobre los barrios desfavorecidos españoles en general, y madrileños en particular. De nuevo, el momento político e histórico cobra una gran importancia en lo que a las decisiones de intervención se refiere. Frente a la tradicional intervención pública en materia de vivienda, va cobrando importancia en estos primeros años de la transición la iniciativa privada. Las posturas oscilan entre las más liberalizadoras, que dejan la solución de este problema exclusivamente en manos privadas, y la óptica más social, partidaria de considerar la vivienda como un bien social y en el que, por lo tanto, el estado juega un papel primordial (Valenzuela, 1978:327).

La pasividad de la iniciativa privada ante el plan de viviendas sociales dio origen en Madrid a la creación de una sociedad mixta entre el Ayuntamiento de Madrid, el Instituto Nacional de la Vivienda y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, la denominada *Viviendas Sociales de Madrid, S.A. (VISOMSA)*. Fundada en 1977, se planteó como objetivo construir 12.000 viviendas en un plazo de dos años para tratar de erradicar el chabolismo madrileño. El ámbito de actuación se circunscribía al área metropolitana exclusivamente y el mecanismo de intervención estaba basado en la adquisición de suelo por parte de los organismos públicos que recibían la financiación a través de la entidad bancaria.

Durante esos primeros años de la Democracia se empieza a tomar conciencia de la verdadera dimensión del problema residencial madrileño mientras se dejan de lado otros problemas. Por un lado, se intenta alojar la inacabable llegada de inmigrantes hacia la capital en busca de empleo y vivienda. Por otro, solucionar los problemas de las barriadas originadas a raíz de intervenciones públicas anteriores. Así, entre los años 1977 y 1978 se pone en marcha el *Plan de Urgencia para el Acondicionamiento de Barriadas*. Iba dirigido a asentamientos espontáneos de urbanización marginal y, por tanto, se trató de una intervención de urgencia fundamentalmente.

Otro fenómeno significativo que tiene lugar durante la segunda década de los setenta refleja la preocupación hacia el deterioro del patrimonio edificado de las ciudades modernas. Hasta entonces, no existía casi legislación al respecto y únicamente se habían desarrollado medidas de rehabilitación de lo anteriormente construido. Comienzan de esta manera una serie de programas e iniciativas (Plan de la Villa, Áreas de Rehabilitación Preferente, Programas Europeos, etc. que junto con diferentes figuras de planeamiento (Planes Espaciales de Reforma Interior) intentan plantear diferentes alternativas al proceso de deterioro paulatino del centro histórico de la capital⁹⁹.

En la misma línea proteccionista encontramos la actuación de las colonias de vivienda unifamiliar de los años veinte. Estaban destinadas a desaparecer por encontrarse fuera de ordenación en el Plan General de 1963 y por la ordenanza cuarta de 1977 (permitía construir vivienda colectiva de cuatro alturas sobre los terrenos de las colonias). Finalmente no se llevaría a cabo debido a dos razones fundamentales: por un lado, el cambio político de régimen; y por otro, la presión popular y el interés científico suscitado por estos barrios, verdaderos ejemplos del urbanismo equilibrado. Actualmente, el Plan General vigente establece en casi todos los casos su protección y conservación, mejorando las viviendas en aquellos casos en que sea necesario.

Sin lugar a dudas la primera década de los ochenta fue la más activa en lo que a intervenciones sobre barrios o áreas desfavorecidas se refiere. Entre 1979¹⁰⁰ y 1989 se puso en marcha el *Programa de Barrios en Remodelación*¹⁰¹. La operación surge para dar respuesta al ingente problema de vivienda inadecuada que sufre Madrid fruto de la fuerte inmigración rural, experimentada en los años cincuenta y sesenta, plasmada en diferentes áreas espaciales comentadas con anterioridad. Consiste en el derribo y nueva construcción de las viviendas, locales comerciales, y equipamientos de treinta barrios, en su mayoría localizados en la periferia consolidada madrileña. La importancia de la intervención habla por sí misma: treinta barrios; ochocientas hectáreas y más de 38.000 viviendas. Las características de los barrios afectados eran diversas. Por un lado, se incluyen núcleos de autoconstrucción, creados por los inmigrantes durante las décadas

⁹⁹ En esta línea se incardina la aprobación definitiva del *Plan Especial de Protección y Conservación de edificios y conjuntos de carácter histórico-artísticos de la Villa de Madrid* en el año 1980. Se puede decir que el plan inaugura el urbanismo democrático en la capital (López de Lucio, 1999:134). Primeramente se establecen diferentes niveles de protección para en años posteriores formular políticas activas de incentivación de la rehabilitación.

¹⁰⁰ El 25 de mayo de 1979 el ministro de Obras Públicas Garrigues emitió una "orden comunicada" que nunca sería publicada en el BOE. "Nunca una norma no publicada ha producido tantos efectos sobre la realidad social" (Roman, 2003:266).

¹⁰¹ Este programa se encuentra perfectamente documentado en el trabajo de Vinuesa, J.; Sánchez-Fayos, T.; Oliete, A. (1986) "La operación de remodelación de barrios en Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 68, pp. 71-87. Y en los siguientes: Moya (1987); López de Lucio & Toledano (1987); Rojo (1989); Román (2003) y López de Lucio (2003).

de los cincuenta y sesenta, que poco a poco fueron creando grandes bolsas de infravivienda. Ejemplos de ello son la Meseta de Orcasitas, El Pozo del Tío Raimundo o Palomeras; en segundo lugar, estaban además, actuaciones sobre barrios de promoción oficial (INV y OSH), construidos durante el periodo 1941-1963 con el objetivo de erradicar el chabolismo (Poblados Dirigidos -Los Cármenes, San Blas H-, de Absorción -Orcasitas- y las UVA -Canillejas, Vallecas, Villaverde o Pan Bendito-) y de alojar provisionalmente al emigrante (Poblados Mínimos y Agrícolas -Vallecas, Orcasur, Caño Roto-); en tercer lugar, también se incluyeron zonas de infravivienda de baja densidad como Tetuán, Cerro del Tío Pío, San Cristóbal o Pinar de Chamartín. Por último, también se intervino sobre otras áreas que no se incluyen en los grupos anteriores como Fontarrón, Valdeacederas, Santa Petronila, Carabanchel, Cruz Blanca, Las Carolinas, Almendrales y Zofio.

No fue hasta la publicación del Real Decreto 1133/1984 cuando se fijaron las condiciones económicas de la operación y el número de viviendas a construir. El programa se financió enteramente a través de los Presupuestos Generales del Estado hasta el momento en que se producen las transferencias en materia de vivienda a la Comunidad de Madrid (R.D. 1115/84 de 6 de junio de 1984). Se calcula una inversión aproximada que ronda los 1.860 millones de €.

La importancia de los movimientos sociales urbanos fue de vital importancia en todo el proceso¹⁰². Es necesario recalcar el efecto de contagio y simbólico de esta actuación a lo largo de la historia del urbanismo madrileño. A ello, tenemos que unir la relativa urgencia del desarrollo del programa lo que ha condicionado en parte los resultados obtenidos, al igual que la carencia de soporte legal.

Como casi todas las actuaciones de este periodo, el contexto político cobra una gran importancia. El compromiso de llevar adelante la remodelación es adquirido por el primer gobierno democrático. No podemos olvidar que dicha operación responde a una situación insostenible generada a lo largo de varias décadas. Los puntos básicos aceptados por la Administración fueron los siguientes: la promulgación de una normativa específica que reconociera la “deuda social”; el realojo en el propio barrio; el respeto del régimen de la propiedad; la valoración de la antigua vivienda; la promoción directa de las viviendas; por último, la uniformidad y las especiales condiciones de renta y de financiación de la operación.

Según López de Lucio (1987), varias son las conclusiones que pueden extraerse de la aplicación de dicho programa: primero, el carácter único e irreplicable que esta operación tuvo para la conformación del actual territorio municipal; segundo, la progresiva centralidad que los espacios de intervención han ido ganando con el paso del tiempo. Ello jugó una baza importante tanto durante el proceso de conformación de los mismos como en la consolidación hasta la actualidad; tercero, el determinismo y la casualidad en las operaciones de remodelación; en cuarto lugar, y en forma de crítica, la progresiva banalización del espacio público a fuerza de la proliferación de su cantidad y de sus formas, a veces, cayendo en la redundancia; en quinto lugar, las diferentes

¹⁰² Ellos mismos son los que valoran positivamente la ejecución del programa “...la remodelación es un ejemplo vivo, barrios enteros magníficamente dotados, con confortables viviendas, naufragan a ojos vistas atrapados en la espiral que marca la marginación” (AA.VV., 1989:19). Para una mejor comprensión del análisis social y urbano del proceso de barrios en remodelación recomendamos la lectura de la publicación AA.VV. (1989).

formas de intervención física, en unos casos experimentación, y en otros, repetición de planteamientos anteriores¹⁰³; y por último, el importante papel jugado por el planeamiento urbanístico, a diferencia de décadas anteriores, y la relativa calidad de la urbanización en los ámbitos previstos. En síntesis, el programa consistió en una importante actuación en materia de realojo de población “in situ”, con un peso notorio de la participación vecinal, aunque, no consistió únicamente en la construcción de viviendas sino en hacer barrios completos, es decir, el objetivo del mismo fue el de construir ciudad (Moya, 1987:23).

La ciudad que así se había ido configurando era una ciudad incompleta donde a los problemas de las áreas carenciales se les suma una ciudad desorganizada. El *Plan General de 1985*¹⁰⁴, bajo el lema de “recuperar Madrid”, trató de eliminar la desigualdad existente en cuanto dotaciones y equipamientos se refiere, entre el norte y el sur de la ciudad. Incluso una vez transcurrido el primer cuatrienio de su aplicación, se empezaron a redactar sucesivas revisiones tratando de erradicar problemáticas como la progresiva marginación de una parte de la población, la carestía y efectividad del suelo urbano, las dificultades de acceso al mercado de la vivienda o la deficiente calidad de vida entre otras.

En relación con las intervenciones sobre áreas problemáticas en la ciudad, se puso en marcha entre los años 1988 y 1991 el *Programa de Bolsas de Deterioro Urbano y Operaciones Urbanas*. Supuso una actuación sobre veinte barrios de Madrid, que ocupaban algo más de 265 hectáreas donde se ubicaban más de 12.000 viviendas¹⁰⁵. La operación pretendía abordar la reordenación y reurbanización junto con la sustitución de vivienda deteriorada en esas veinte áreas del espacio urbano consolidado.

¹⁰³ El bloque abierto, al que se ven abocadas la gran mayoría de las actuaciones de remodelación, por los motivos que sean, sigue presentando un grave problema de dignificación de sus espacios no constituidos (López de Lucio, 1987:44). Ello contrasta significativamente con las soluciones adoptadas con posterioridad a la aplicación de este programa. El bloque abierto deja paso a una solución donde la manzana cerrada cobra un papel absolutamente protagonista. Este fenómeno llegará hasta las actuaciones más modernas (PAUs por ejemplo).

¹⁰⁴ La originalidad de este plan estribaba en el protagonismo que se asignaba no al crecimiento de la ciudad sino a su transformación, recualificación y acabado (López de Lucio, 1995:25). Se planteaba como un instrumento de remate, de relleno, sutura y complejón de tramas con el que se pretendía resumir en la fórmula de “ensanches populares”, la recuperación de la centralidad y de un modelo urbano de prestigio, el ensanche, así como la recuperación de un espacio urbano complejo (López de Lucio, 1995:75).

Durante estos años se pusieron en práctica algunas experiencias innovadoras en materia de vivienda. Es el caso del *Programa de Consorcios Urbanísticos* (1987) que respondió a una necesidad de construcción de vivienda en régimen de protección para hacer frente a las nuevas necesidades sociales. El Consorcio Urbanístico Madrid-Sur supuso la construcción de casi 7.000 viviendas protegidas. En la misma línea se situaría el Plan 18.000 (1991) que constituyó una operación de concesión de suelo para ser desarrollada por los promotores sociales, preferentemente por el sector cooperativo en régimen de vivienda protegida. Incluso el *Programa Suelo-Vivienda* (1992) o los *Programas de Actuación Urbanística* (1993) constituyen importantes iniciativas públicas para resolver el problema de la vivienda en Madrid. Las tres iniciativas suponen un intento de crecimiento ordenado de la ciudad y una posibilidad de futuro para enclaves desfavorecidos. Unos ensanches modernos, donde se buscan los planteamientos originales de mezcla de clases a la vez que se da respuesta a la demanda de vivienda social. En su contra, está los resultados que demuestran que estas áreas residenciales son “menos ensanches” y “menos populares” de lo que se pretendió al plantear esa nueva forma de hacer ciudad (López de Lucio, 1995:77).

¹⁰⁵ La información completa de cada una de las bolsas de deterioro urbano puede verse en la publicación de la Gerencia (1988). Algunos datos estadísticos del programa son los siguientes: 295.000 m² de zonas verdes; 689.000 m² de vía pública; 177.000 m² de equipamientos; 42.000 m² de espacios deportivos; con un coste financiero en materia de vivienda que superó los 33 millones de euros (Gerencia Municipal de Urbanismo, 2002).

Se trataba en general de enclaves centrales con diversidad de situaciones pero con el común denominador de falta de accesibilidad, invasiones de usos marginales, deterioro general, presencia de infraviviendas o chabolas o espacios carentes de cualquier tipo de urbanización y trazado. Se plantearon dos formas de gestión: la gestión directa por parte del Ayuntamiento en el que éste asumía todos los costos y la gestión por venta a operadores en la que el Consistorio local sacaba cada una de las operaciones a concurso público y el adjudicatario desarrollaba la acción con criterios empresariales.

Las situaciones de partida de los ámbitos de intervención eran variadas: unas veces se trataba de áreas de muy precaria consolidación y elevada marginalidad (San Fermín, La Viña, Avda. de Daroca, Glorieta Elíptica, Querol y Cerro Belmonte); otras eran áreas donde sólo son necesarios pequeños remates (Puente de Vallecas Norte y Sur); también aparecen situaciones intermedias entre ambas (Barrio del Carmen y Mercedes Arteaga/Jacinto Verdaguer); también encontramos zonas de reordenación de los usos industriales (Méndez Álvaro o Fuencarral/Malmea). Otros de los ámbitos de intervención presentan una acusada heterogeneidad. Este es el caso del Rancho del Cordobés, de Villa Jimena, de Emerenciana Zurilla, del Casco de Carabanchel, de Sor Ángela de la Cruz o de la Colonia Campamento.

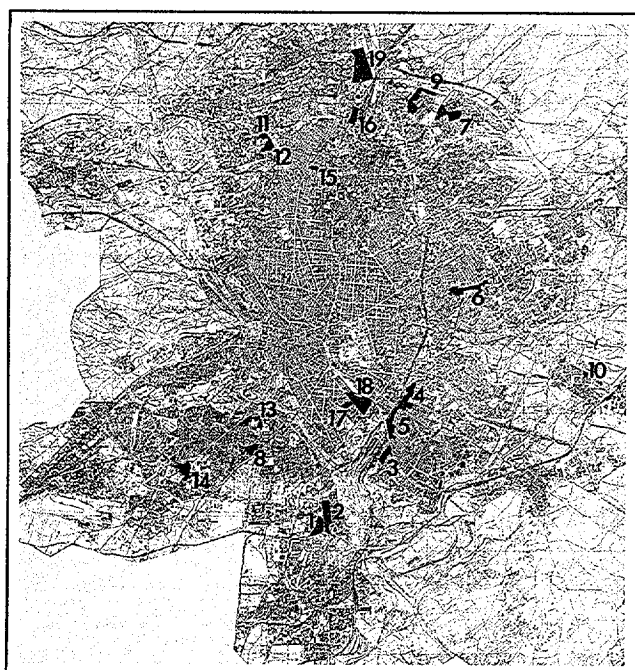


Figura 3.38. Programa de Bolsas de Deterioro Urbano. Fuente: GMU (1988)

1. Rancho del cordobés
2. Oeste de San Fermín
3. La viña
4. Puente de Vallecas Norte
5. Puente de Vallecas Sur
6. Avenida de Daroca
7. Barrio del Carmen
8. Glorieta Elíptica
9. El Querol
10. Villa Jimena
11. Cerro Belmonte
12. Emerenciana Zurilla
13. M. Arteaga / J. Verdaguer
14. Casco de Carabanchel
15. Sor Ángela de la Cruz
16. Colonia Campamento
17. Méndez Álvaro / Delicias
18. Méndez Álvaro
19. Fuencarral / Malmea

Algunas de estas unidades urbanas aún hoy no han sufrido ningún tipo de intervención ya que quedaron paralizadas por diversos problemas (caso de la Colonia Campamento por ejemplo). En general, este programa puede ser considerado un importante referente de intervención sobre barrios desfavorecidos urbanos en cuanto procedimiento peculiar de adecuación del espacio urbano y de sustitución de infraviviendas. En cualquier caso, se trata de intervenciones de carácter físico ya que la dimensión social no hace su aparición hasta programas posteriores.

Hasta entonces habían predominado las intervenciones sobre áreas ya consolidadas de la ciudad o que habían ganado centralidad con el tiempo, manteniendo

su condición de barrios desfavorecidos, o bien sobre áreas periféricas como respuesta a una determinada demanda social. El año 1994 se firmó un convenio entre la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento y el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA), para la recuperación de los edificios de viviendas y de la urbanización así como para la renovación de las infraestructuras del tejido urbano del casco histórico de Madrid. Se delimitaron áreas homogéneas por sus cualidades arquitectónicas e históricas a las que se denominaron *Áreas de Rehabilitación Preferente*¹⁰⁶. Su definición textual, apoyada a través del Real Decreto 726/93 y por el Decreto 6/94 de la Comunidad de Madrid es la que sigue:

“Un Área de Rehabilitación Preferente es una zona o barrio en proceso de degradación declarada por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, previo acuerdo con el Ayuntamiento de la localidad afectada...”

En cada una de dichas áreas se desarrollaron dos actuaciones: a) en el espacio público (infraestructuras, y reurbanización); b) en las fachadas e interiores de las viviendas mediante subvenciones. Junto a ellas, también se llevaron a cabo intervenciones de carácter social (revitalización de las actividades económicas, mejoras de la calidad de vida, etc.). Supuso por tanto, el primer intento de actuación integral :socioeconómico, urbanístico y arquitectónico.

En la actualidad hay planteadas un total de trece Áreas¹⁰⁷: Área I Plaza del Dos de Mayo; Área II Arco del Triunfo-Plaza Mayor; Área III Plaza de la Paja, Carros, Alamillo y Cruz Verde; Ampliación Área I; Ampliación Área II; Ampliación Área III; Eje Calle Mayor; Eje Calle Fuencarral; Lavapiés; Puente de Vallecas¹⁰⁸; Poblado Dirigido de la Elipa-Elipa Sur¹⁰⁹; Poblado Dirigido de Caño Roto y San Cristóbal de los Ángeles. La gestión de las actuaciones ha adoptado diferentes fórmulas. En unos casos la propia Empresa Municipal de la Vivienda ha sido declarada ente gestor (fundamentalmente las más centrales); en otros, es la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Comunidad de Madrid el ente que actúa como tal (áreas periféricas). También se utilizan fórmulas mixtas de colaboración entre ambas entidades. Incluso ocasionalmente son los propios vecinos los que a través de mecanismos de cooperación se han encargado de desarrollar el proyecto¹¹⁰. Aún así, el camino de la rehabilitación es

¹⁰⁶ El verdadero antecedente de este programa es el *Programa Piloto de Actuaciones Conjuntas en Áreas Urbanas*, de 1979, así como los *Estudios Básicos de Rehabilitación*, considerados como el antecedente de las *Áreas de Rehabilitación Integrada* (1980) cuyo fruto posterior es el Área de Rehabilitación Preferente. Para una mejor comprensión del fenómeno recomendamos la lectura del libro publicado por la EMV (1999) *Áreas de Rehabilitación Preferente. Intervenciones en el centro histórico de Madrid. 1994-1999*, Empresa Municipal de la Vivienda, Concejalía de Vivienda, Ayuntamiento de Madrid.

¹⁰⁷ La declaración de Áreas de Rehabilitación Preferente es un proceso que no ha parado desde sus inicios. En junio de 2002 fueron declaradas las dos últimas. “62 millones de € para 18.000 pisos. Se ponen en marcha los convenios para regenerar Tetuán y Huertas” *El Mundo* (9/11/2002).

¹⁰⁸ Declarada Área de Rehabilitación Preferente en 1996, se trata del núcleo central del distrito, y es gestionada a través de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, que actúa a su vez a través de la *Oficina Comarcal de Rehabilitación* (EMV, 1999:117).

¹⁰⁹ Declarada Área de Rehabilitación Preferente en el año 1996. Constituye una unidad urbana procedente de promociones públicas de vivienda donde lo que se propone es la rehabilitación del mismo. Presenta sobre todo deficiencias en el aislamiento de los edificios, falta de equipamientos básicos como ascensores y con unas superficies medias de unos 55 metros cuadrados por vivienda (EMV, 1999:113).

¹¹⁰ Este es el caso del Área de Rehabilitación Preferente de Caño Roto. El 24 de mayo de 1994 las tres administraciones, junto con la *Asociación de Vecinos La Fraternidad*, firmaron el *Protocolo de Cooperación para la Rehabilitación del Centro Histórico y de los Barrios Periféricos en Grave Proceso de Deterioro Urbanístico y Arquitectónico*, en el que se incluye este poblado. Actualmente, todavía no se

largo y tortuoso, a veces por la lentitud de la maquinaria administrativa, pero también por las dificultades económicas de la población residente. Este es el caso del A.R.P. de San Cristóbal de los Ángeles, en Villaverde, que todavía hoy, varios años después de la firma del acuerdo de declaración, sigue sin ver solucionados sus problemas edificatorios. En este caso concreto, es el desacuerdo vecinal el que impide la rehabilitación de 1.400 viviendas incluidas en el área de rehabilitación. Los propietarios cuentan con la ayuda oficial, pero carecen de los medios económicos suficientes para completar el presupuesto total de las obras¹¹¹.

El lema de la intervención, "Entre todos rehabilitamos Madrid", da muestra del cambio de mentalidad hacia los espacios centrales fundamentalmente, pero también hacia los periféricos. En total, la inversión asciende a algo más de setenta millones de euros, solamente en las Áreas I, II y III, de los cuales 47 son aportados por las administraciones y 23 por los propietarios de las viviendas. En total, se calcula que la intervención para el conjunto de las ARIs ha afectado a algo más de 36.000 viviendas con una inversión total que supera los 258 millones de euros entre organismos públicos (63%) y privados (17%).

Todas estas intervenciones han contado con un fuerte apoyo en las determinaciones de los sucesivos planes generales de la capital. Así, el *Plan General de Ordenación Urbana de 1997*, aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la CAM el día 17 de abril de 1997 programó entre sus objetivos el de conseguir un incremento de la calidad de vida en la ciudad, dignificar y equilibrar sus bordes¹¹² y la recuperación del patrimonio edificado, especialmente en el casco antiguo, afectando en definitiva muchos de los barrios desfavorecidos de la capital.

El problema estriba en la falta de efectividad y de complementariedad de los diferentes planes de intervención, lo que ha motivado, en buena medida, su relativo fracaso. Prueba de ello es que algunas de las áreas urbanas que ya aparecían a principios de siglo como suburbanas, carenciales o desfavorecidas continúan siéndolo en la actualidad. La problemática es bien diferente y ya no hablamos ni de "barrios bajos", ni de "áreas suburbanas" sino de barrios desfavorecidos. El problema de la vivienda se ha visto superado. Ahora son otros los problemas que han de afrontar las poblaciones que en ellos residen. La insalubridad, la falta de infraestructuras, las deficiencias en las viviendas, la falta de planeamiento u otros han sido superados. Por el contrario, la marginalidad, la delincuencia, la escasez de recursos económicos, la falta de formación, el alto índice de desempleo siguen estando presentes en muchos de ellos. Además, han surgido otros problemas de nuevo cuño como el índice de envejecimiento, la presencia de familias especialmente vulnerables (hogares monoparentales) o la falta de cualificación laboral. Igualmente es de destacar el importante volumen de población inmigrante que en las últimas décadas se ha ido asentando en estos espacios problemáticos, pero, a diferencia de periodos anteriores, en este caso no se trata de población española, sino de origen inmigrante. Lógicamente su distribución espacial por

ha finalizado el proceso pero basta una simple visita a la zona de rehabilitación para darse cuenta del cambio producido en el ámbito.

¹¹¹ "El desacuerdo vecinal impide rehabilitar 1.400 casas de San Cristóbal de los Ángeles" *El País* (28/4/2002).

¹¹² Determinados barrios desfavorecidos (especialmente zonas de Villaverde, Villa de Vallecas, Vicálvaro o San Blas) se sitúan precisamente en las zonas externas de la ciudad y por tanto, son objetivo del planeamiento.

el municipio de Madrid coincide con aquellas áreas urbanas donde el precio de la vivienda es más bajo. Son los antiguos suburbios madrileños aquellos que acumulan un mayor volumen de población de este tipo. En síntesis, una situación heredada, con una clara intención política de superar la problemática desde sus inicios, pero con una realidad que demuestra cómo dichas áreas siguen padeciendo numerosos problemas en la actualidad.

En ocasiones se afirma que las etapas caracterizadas por el dinamismo económico y la fuerte demanda de crecimiento urbano han coincidido con actitudes de olvido o menosprecio de la tradición urbanística. Por el contrario, cuando se producen etapas de crisis se suelen acompañar con miradas al pasado y un esfuerzo de recuperación de la identidad urbanística (Garro, 1991:11). Hasta el momento presente hemos ido viendo una paulatina evolución de las formas de intervenir sobre los barrios desfavorecidos urbanos madrileños. Hasta la década de los ochenta del siglo XX, estas acciones han tenido como fin primordial la resolución del eterno problema de la vivienda, bien por nueva construcción o bien por rehabilitación de la ya existente. En ambos casos, las soluciones públicas adoptadas han sido variopintas: desde la promulgación de leyes, hasta la puesta en marcha de proyectos; desde el ámbito estatal y desde el local, pero también desde otras instituciones como los organismos benéficos; desde el derribo al desalojo; desde la rehabilitación a la destrucción; desde el realojo a la expulsión; han sido planteadas un buen número de soluciones, con más o menos acierto, pero siempre con una clara voluntad de intervención sobre estos ámbitos problemáticos. El punto de unión de todos ellos es la vivienda. Únicamente en los últimos años del siglo XX han ido apareciendo iniciativas que planteaban la perspectiva social como una dimensión más de la intervención. La aplicación de iniciativas urbanas se ha visto complementada con una marcada visión social de las problemáticas de estos ámbitos. Ello también coincide con una superación de los problemas físicos en muchos de estos ámbitos.

Como hemos visto en capítulos precedentes, varias han sido las iniciativas integrales que se han emprendido sobre los barrios desfavorecidos madrileños. Entre ellas, destacan las iniciativas europeas que han ido complementando los diferentes programas de intervención por un lado, o que ellas mismas llevan implícitas programas operativos de acción sobre estas áreas. En el primero de los casos se trata de iniciativas destinadas a sectores concretos de población (Iniciativa Youth por ejemplo) o bien a problemas específicos (Iniciativas Empleo, Adapt o Integra entre otras). El segundo caso se refiere a uno de los más importantes programas de actuación sobre una parte del centro histórico de la ciudad de Madrid, el *Programa Urban*¹¹³. Puesto en marcha durante el periodo 1994-1999 ha constituido el principal referente de los programas integrales sobre áreas urbanas en nuestro país. No vamos a entrar aquí a valorar su ejecución puesto que ya ha sido planteada con anterioridad. Sí que interesa destacar su carácter integrador empeñado en erradicar problemáticas a través de la intervención sobre diferentes frentes: urbanos y arquitectónicos por un lado, pero también económicos y sociales por otro. En el mismo sentido, y aunque no afecta directamente a ninguna zona del municipio de Madrid, los denominados Proyectos Piloto Urbanos también plantean similares postulados.

¹¹³ El capítulo dos de esta investigación hace un importante repaso a las características de esta iniciativa a nivel nacional, poniendo especial énfasis en el caso de la ciudad de Madrid. Igualmente, también se repasan en dicho capítulo el resto de intervenciones políticas.



Figura 3.39. Arroyo Fontarrón. Ejemplo de deterioro de los espacios interedificios. Algo muy usual entre los barrios desfavorecidos analizados



Figura 3.40. Comillas. Viviendas protegidas de realojo de la colonia del mismo nombre, anteriormente de infravivienda de baja densidad



Figura 3.41. El Ventorro. Nuevo área residencial en el Barrio de Corralejos, Barajas. Sector urbano desfavorecido en 1996 que hoy día ha desaparecido



Figura 3.42. Industrial Torregrosa. Proceso de transformación urbanística del área. Casi siempre se trata de viviendas protegidas



Figura 3.43. Torrox. Inseguridad latente. Es muy usual encontrar vehículos incendiados, abandonados o robados en algunos de los barrios desfavorecidos analizados



Figura 3.44. Simancas. Diversidad tipológica y espacios vacíos. Se observan solares vacíos y espacios sin uso que acrecientan la exclusión física del ámbito

Ascendiendo a la escala estatal, esta supuesta integralidad se pone de manifiesto en las *Áreas de Rehabilitación Integrada* del Ministerio de Fomento. En nuestro caso particular, estas áreas se corresponden con las denominadas *Áreas de Rehabilitación Preferente*. Para intervenir sobre ellas, se han firmado una serie de convenios de colaboración entre las instituciones competentes. El objetivo de la actuación es simultáneamente urbanístico y social. Igualmente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales también actúa de forma integral mediante los *Programas de Intervención Social Integral para la Erradicación de la Pobreza y la Exclusión*. Aunque en el caso madrileño no se plantea intervención¹¹⁴ de este tipo, constituye un importante referente de la actuación política sobre barrios desfavorecidos en los últimos años.

En lo que a las escalas regional y local se refiere, además de lo expuesto anteriormente, en estos últimos años se ha producido un intento bastante importante para solucionar determinadas problemáticas de los barrios desfavorecidos madrileños. Su evolución ha sido paralela a los planteamientos de índole supranacional. Por ello, se ha tendido hacia la integralidad en sus intervenciones¹¹⁵, debido a que las directrices vienen marcadas en numerosas ocasiones por organismos de rango superior¹¹⁶ además de ser financiadas simultáneamente por varios niveles competenciales.

La tradicional dicotomía existente en la ciudad de Madrid entre el norte “rico” y el sur “pobre”¹¹⁷, ha sido determinante sobre las iniciativas para la erradicación de estas diferencias. En la mayor parte de los casos se trata de importantes inyecciones de dinero para programas de carácter integral. De lo cual dan fe las iniciativas premiadas en los concursos de buenas prácticas u otras intervenciones similares. Este es el caso del Plan Vallecas. Por otro lado, también son de recalcar los intentos de incorporar determinados ámbitos urbanos al resto de la ciudad, lo cual se ha conseguido parcialmente mediante intervenciones de carácter sectorial, a través de la prolongación del transporte público o construyendo en dichos ámbitos edificios emblemáticos pensados para dar servicio al conjunto de la ciudad o región (Asamblea de Madrid por ejemplo).

En definitiva, podríamos hablar de una cierta evolución de las intervenciones públicas sobre los barrios desfavorecidos urbanos en los últimos años. De la tradicional intervención estatal en materia de vivienda se pasa a un conjunto de medidas que van

¹¹⁴ Únicamente se financian proyectos dirigidos hacia determinados colectivos desfavorecidos, tales como los “sin techo” o los hogares monoparentales. Aún así, la base de este programa es la integralidad, la unión entre grupos sociales, territorio e intervención pública.

¹¹⁵ En ocasiones esto no ocurre así. Los *Planes de Renovación Integral de Servicios* iniciados en 2004 con un presupuesto anual de más de 11 millones de euros pretenden la renovación integral de instalaciones y pavimentos de ochenta barrios degradados de la capital. Una vez más la dimensión social de la problemática de esos barrios cae en el olvido. “Ochenta zonas degradadas se renovarán a fondo en todos los distritos” ABC (4/12/2003).

¹¹⁶ Este es el caso de los *Concursos de Buenas Prácticas* impulsados por el *Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, en la *Cumbre de las Ciudades*, celebrada en Estambul (Turquía) en el año 1996, ratificada posteriormente en sucesivas convocatorias. En el caso de Madrid varias han sido las iniciativas premiadas. En 1996 “La remodelación de barrios en Madrid”; en 1998 “La rehabilitación del centro histórico de Madrid” y “La lucha contra el desempleo en el sur de la ciudad”; en el 2000 “El plan de inversiones en los distritos de Usera y Villaverde” y “El programa de apoyo a la vivienda en alquiler para población chabolista”. En todos los casos se trata de intervenciones sobre territorios desfavorecidos del municipio de Madrid con un marcado carácter integral a pesar de su título de referencia.

¹¹⁷ Como un elemento más del interés que las figuras urbanísticas pueden tener sobre los barrios desfavorecidos se encuentra el propio Plan General de Ordenación Urbana de 1985. Además de la detección de una clara segregación espacial, plantea como objetivos fundamentales la lucha contra la propia segregación, así como la organización del crecimiento para reducir los desequilibrios entre otros.

más allá, englobando aspectos económicos y sociales de la población afectada. Todo ello sin menoscabo de que se siga interviniendo en el medio construido o en la vivienda. La pregunta que quedaría en el aire es hasta que punto dichas intervenciones han solucionado los problemas existentes.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 3

- AA.VV. (1986) *Llamarse barrio: El Pozo del Tío Raimundo*, Asociación de Vecinos El Pozo, Madrid.
- AA.VV. (1989) *Retrato de chabolista con piso: análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*, IVIMA, Alfoz, Madrid.
- ALGUACIL, J. (2002) "Asociaciones vecinales" (en) SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Eds.] *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 30-31 y 187-188.
- ALONSO, J.R. (1985) *Madrid 1898-1931, de Corte a Metrópoli*, Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Comunidad de Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1929) *Memoria: Información sobre la ciudad*, Instituto Geográfico y Catastral, Imprenta Municipal, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1984) *Madrid, urbanismo y gestión municipal 1920-1940*. Catálogo de la Exposición "Urbanismo y Gestión Municipal 1920-1940", celebrada en el Cuartel del Conde Duque en diciembre de 1983, Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2000) *Renta Familiar Disponible per cápita 1996. Municipio de Madrid*, Departamento de Estadística, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid.
- AZPIRI, A. (2003) "De la ley de casas baratas de 1911 a la de 1921", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 54-57.
- BARREIRO, P. (1992) *Casas baratas: la vivienda social en Madrid 1900-1939*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- BAZTÁN, F. (1967) *Manual informativo de la Villa de Madrid, Artes Gráficas Municipales, Madrid*.
- BERNALDO DE QUIRÓS, C. (1998) *La mala vida en Madrid: estudio psicosociológico con dibujos y fotografías al natural*, Instituto de Estudios Altoaragoneses, Huesca.
- CABRERIZO, M. (1998) *Treinta y tantos: 1968-1998. La lucha del movimiento vecinal en Madrid, desde sus comienzos hasta hoy*, Vecinos de Madrid.
- CANO, V. (1993) "La carne en el asador", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 17-21.

CANOVAS, A. (2003) "Entrevías. Unidad Vecinal número 4", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 118-119.

CÁRITAS (1978) *Informe sociológico sobre Palomeras Sureste (Vallecas)*, Edición de Cáritas Vicaría Zona IV, Madrid.

CASTELLS, M. (1990) "Oportunidades y estrangulamientos", *Alfoz*, nº 74-75, pp. 36-39.

COMISARÍA GENERAL PARA LA ORDENACIÓN GENERAL DE MADRID Y SUS ALREDEDORES (1948) "Ordenación general de suburbios", *Revista Gran Madrid*, nº 1, pp. 25-32.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1981) *Los planes de ordenación urbana de Madrid*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana, Madrid.

COMPAÑÍA MADRILEÑA DE URBANIZACIÓN (1927) *El futuro Madrid*. Informe de los técnicos municipales Núñez Granés y Aranda. Imprenta de la Ciudad Lineal, Madrid.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTE (1999) *Los Consorcios Urbanísticos en la Comunidad de Madrid 1995-1999. La construcción de los nuevos barrios residenciales en la región metropolitana*, Dirección General del Suelo, Madrid.

CORTÉS, J.A. (2003) "El Poblado de Absorción de Fuencarral A, 1955", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 82-83.

COTORRUELO, A. (1960) *La política económica de la vivienda en Madrid*, Centro Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

DÍEZ, L. (2002) "Baroja y el Madrid de La Busca", (en) SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Eds.] *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 39.

DÍEZ DE BALDEÓN, A. (2003) "Higiene vs. Vivienda insalubre", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 62-65.

DIEGUEZ, S. (1991) *Un nuevo orden urbano: "el Gran Madrid" (1939-1951)*, Ministerio para las Administraciones Públicas y Ayuntamiento de Madrid.

EDIS (2001) *Estudio sobre las Necesidades Sociales en el Municipio de Madrid*, Estudio en fase de publicación, Área de Servicios Sociales, Ayuntamiento de Madrid.

EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA (1996) *Memoria de gestión 1995*, E.M.V., Concejalía de Vivienda, Ayuntamiento de Madrid.

EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA (1999) *Áreas de Rehabilitación Preferente. Intervenciones en el centro histórico de Madrid. 1994-1999*, E.M.V., Concejalía de Vivienda, Ayuntamiento de Madrid.

ESTEBAN, A. M^a. (2000) "Madrid, años 50: la investigación en torno a la vivienda social. Los poblados dirigidos", Actas II Congreso Internacional: *Los años 50: la arquitectura española y su compromiso con la historia*, Pamplona.

FARIÑA, J. (2003) "Las unidades vecinales de absorción", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 167-169.

FERNÁNDEZ, A. (1991) *Urbanismo en Madrid durante la II República (1931-1939)*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

FEDERACIÓN REGIONAL ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID (2001) *Para seguir avanzando. Memoria de la FRAVM 1998-2001*, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Madrid.

FEDUCHI, P. (2003) "El poblado de Entrevías", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 216-217.

FEO, F. (1996) *Geografías médicas de Tineo de 1886, 1907 y 1913*, Principado de Asturias.

FERNÁNDEZ DE LOS RÍOS, A. (1989) *El futuro Madrid*, Amelia Romero Editorial, Barcelona.

FRAILE, M. (1929) *El extrarradio de Madrid*, Imprenta Municipal, Madrid.

FUNDACIÓN FOESSA (1967) *Informe sociológico sobre la situación social en Madrid*, Editorial Euramérica, Madrid.

GALIANA, L. (1995) *Suelo público y desarrollo urbano en Madrid*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

GALIANA, L. (2003) "La Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid y la política del suelo", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 283-285.

GARCÍA, A. [et al.] (1992) *Madrid: fronteras y territorio*, Ayuntamiento de Madrid, Primera Tenencia de Alcaldía, Departamento de Estadística, Madrid.

GARRO, J.L. (1991) "Madrid metrópoli", (en) VEGARA, A. (Coord.) *Madrid Metrópoli*. Tercera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 11-15.

GAVIRA, C. (1985) "Núñez Granés: ingeniería y urbanismo en España (1900-1924)", *Ciudad y Territorio*, nº 66, pp. 3-10.

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO (1988) *Un proyecto para Madrid. Programa de Urbanismo y Vivienda*, Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO (2002) *Madrid, 4 años de Gestión del Plan General de Ordenación Urbana 1997*, Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.

HAUSER, Ph. (1902) *Madrid bajo el punto de vista médico-social*, Est. tip. Suc. de Rivadeneyra, Madrid.

HIGUERAS, A. (1981) “El papel del geógrafo en las investigaciones sobre el espacio urbano”, *Geographicalia*, nº 11-12, pp. 31-42.

JOHNSON, R.J.; GREGORY, D.; SMITH, D. [Eds.] (1998) *The dictionary of Human Geography*, Blackwell Reference, Oxford.

KRAHE, E. (2003) “La UVA de Hortaleza”, (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 208-209.

LABARTA, C. (1991) “Arco noreste. Claves teóricas para el diseño de los nuevos crecimientos”, (en) VEGARA, A. (Coord.) *Madrid Metrópoli*. Tercera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 294-299.

LANDERO, M.A. [Coord.] (1993) *Trabajando por Madrid. Un año de gestión 1991-1992*, Área de Vivienda, Obras e Infraestructuras, Ayuntamiento de Madrid.

LARRODERA, E. (1976) “El Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid:1963”, *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 27-32.

LASSO DE LA VEGA, M. (2003) “La Obra Sindical del Hogar y su actuación”, (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 249-251.

LEAL, J.; CORTES, L. (1991) “Vivienda y Sociedad”, (en) VEGARA, A. (Coord.) *Madrid Metrópoli*. Tercera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 87-96.

LEIRA, E.; GAGO, J.; SOLANA, I. (1976) “Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano”, *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 43-63.

LÓPEZ, J. (2003) “Vivienda social y falange: ideario y construcciones en la década de los 40”, V Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26 a 30 de mayo.
[<http://www.ub.es/geocrit/sn/vlopedi.htm>]

LÓPEZ, R. (2003) “El Poblado de Absorción de Fuencarral B”, (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 84-85.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1976) "En torno a los procesos reales de desarrollo urbano. Las tipologías de crecimiento en formación de la periferia de Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 153-158.

LÓPEZ DE LUCIO & TOLEDANO, J.M. (1987) "Morfología de las actuaciones públicas de remodelación en Madrid", *Alfuz*, nº 39, pp. 39-47.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1988) "Génesis y remodelación de una parcelación marginal madrileña. El Pozo del Tío Raimundo", *Ciudad y Territorio*, nº 76-2, pp. 55-70.

LÓPEZ DE LUCIO, R.; HERNÁNDEZ, A. (1995) *Los nuevos ensanches de Madrid. La morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999) *Madrid 1979/1999. La transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999) "El Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957. Génesis y razones de la forma de ciudad en los años 50", (en) MINISTERIO DE FOMENTO [Coord.] *La vivienda en Madrid en la década de los 50: el Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el Ministerio de Fomento en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Editorial Electa, Madrid, pp. 119-144.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (2003) "El programa de barrios en remodelación, 1979-1989", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 277-279.

LOZANO, L. (1976) "Evolución de las teorías urbanísticas sobre el planeamiento y el proceso institucional. Los años 70", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 33-41.

MARTÍN, T. (1986) *Del barro al barrio: la Meseta de Orcasitas*, Imprenta Label, Madrid.

MARTÍN, L. (2001) *Tiempo de silencio*, Editorial Seix Barral, Barcelona.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1964) "El barrio de Cuatro Caminos", *Estudios Geográficos*, nº 95, pp. 193-253.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1964) "La formación de los suburbios madrileños en el paso del siglo XIX al XX", *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político*, nº 31.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1969) "La situación social de Madrid", *Estudios Geográficos*, vol. XXX, nº 116, pp. 489-496.

MAS, R. (1978) "Tipos de vivienda en el ensanche nordeste de Madrid", *Estudios Geográficos*, vol. XXXIX, nº 150, pp. 307-346.

MAWROMATIS, C. (2002) "Movilidad en los suburbios dispersos y el nuevo urbanismo en los Estados Unidos de América: ¿importación irreflexiva desde Chile?, *Revista de Urbanismo*, nº 5. Publicación electrónica. [<http://revistaurbanismo.uchile.cl/n5/mawromatis.html>]

MINISTERIO DE FOMENTO (1999) *La vivienda en Madrid en la década de los 50: el Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el Ministerio de Fomento en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Editorial Electa, Madrid.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (1986) *Las nuevas áreas residenciales en la formación de la ciudad. Materiales de referencia para su definición por el planeamiento*, Instituto del Territorio y Urbanismo, Madrid.

MOLERO, M^a (1988) "Los municipios del sur en la problemática del cinturón industrial y los nuevos ghettos de pobreza y marginalidad social", *Alfoz*, nº 56, pp. 65-67.

MOLINA, E. (1984) *Los otros madrileños (El Pozo del Tío Raimundo)*, Editorial El Avapiés, S.A., Madrid.

MONTALDO, F. (1905) *Barrios y casas para obreros*, Conferencia pronunciada en el Círculo de la Juventud Democrática el 29 de abril de 1905, Imprenta Ricardo Rojas, Madrid.

MONTALVO, J. (2003) "El Instituto de Reformas Sociales y la vivienda social en España a principios del siglo XX: la políticas de casas baratas", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 48-53.

MONTES, J.; PAREDES, M.; VILLANUEVA, A. (1976) "Los asentamientos chabolistas en Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 159-171.

MONTOLIU, P. (1994) *Madrid 1900*, Editorial Silex, Madrid.

MORENO, A. [et al.] (1999) *Población y espacio en la Comunidad de Madrid. Análisis y aplicaciones a nivel microgeográfico. Informe monográfico del Tomo 4 de la Estadística de Población de la Comunidad de Madrid. 1996*, Consejería de Hacienda, Madrid.

MOYA, L. (1983) *Barrios de promoción oficial, Madrid 1939-1976*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid.

MOYA, L. (1987) "Lo construido en la operación de remodelación", *Alfoz*, nº 39, pp. 39-47.

MOYA, L. (1996) "Planes de Reforma Interior y Estudios de Detalle", (en) MOYA, L. (Ed) *La práctica del planeamiento urbanístico*. Madrid, Editorial Síntesis, pp. 205-235.

MUÑOZ, R. (2003) "Cerro Bermejo", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 204-205.

NÚÑEZ, P. (1909) *Vías públicas del interior, ensanche y extrarradio*, Imprenta Municipal, Madrid.

NÚÑEZ, P. (1920) *El problema de la urbanización del extrarradio de Madrid desde los puntos de vista técnico-económico, administrativo y legal*, Imprenta Municipal, Madrid.

NÚÑEZ, P. (1924) *La extensión general de Madrid*, Imprenta Municipal, Madrid.

NÚÑEZ, P. & GARCÍA CHÁSCALES (1927) *El futuro Madrid*, Imprenta de la Ciudad Lineal, Madrid.

ORGAZ, M. (1989) "Un siglo de planificación del crecimiento en Madrid (1860-1950)", *Alfoz*, nº 69-70, pp. 91-99.

OTERO, L.E. (1998) *La vivienda en Madrid 1939-1961*, publicación electrónica [<http://www.ucm.es/info/hcontemp/madrid/indexmadrid.htm>].

PATRONATO DE PROTECCIÓN A LA MUJER (1944) *La moralidad pública y su evolución*, Madrid.

PEREIRA, A. (2003) "La Ley Salmón", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 179-181.

QUIRÓS, F. (1990) "Los suburbios de Madrid en 1943", *Estudios Geográficos*, vol. LI, nº 199-200, pp. 601-618.

ROCH, F. (1999) "Algunas notas sobre el sistema inmobiliario madrileño en la década de los 50", (en) MINISTERIO DE FOMENTO [Coord.] *La vivienda en Madrid en la década de los 50: el Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el Ministerio de Fomento en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Editorial Electa, Madrid, pp. 85-118.

ROCH, F. (2003) "Los poblados de Bidagor", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 30-45.

RODRÍGUEZ, L. (1987) "Historia del urbanismo contemporáneo español. Pedro Bidagor Lasarte", *Urbanismo COAM*, nº 2, pp. 71-90.

RODRIGUEZ-AVIAL, L. (1997) "El nuevo plan general de Madrid", *Urban*, nº 1, pp. 111-123.

ROMÁN, O. (2003) "El IVIMA y la remodelación de barrios en Madrid", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 265-267.

ROJO, F. (1989) "El plan de remodelación de barrios de Madrid. Conceptualización, metodología y fuentes documentales para su estudio", *Estudios Geográficos*, Tomo L, nº 194, pp. 137-150.

SAN ANTONIO, C DE. (2003) "Las colonias de casas baratas", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 69-71.

SAMBRICIO, C. (1982) "La política urbana de Primo de Rivera. Del plan regional a la política de casas baratas", *Ciudad y Territorio*, nº 54, pp. 33-54.

SAMBRICIO, C. (1991) "Memoria urbana de Madrid", (en) VEGARA, A. (Coord.) *Madrid Metrópoli*. Tercera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 18-53.

SAMBRICIO, C. (1999a) *Madrid: Ciudad-Región. De la región ilustrada a la primera mitad del siglo XX*, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional, Comunidad de Madrid.

SAMBRICIO, C. (1999b) "La vivienda en Madrid, de 1939 al Plan de Vivienda Social, en 1959", (en) MINISTERIO DE FOMENTO [Coord.] *La vivienda en Madrid en la década de los 50: el Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el Ministerio de Fomento en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Editorial Electa, Madrid, pp. 13-84.

SAMBRICIO, C. (2003) "Los orígenes de la vivienda obrera en España: higienismo, reformismo y normalización de lo vernáculo", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 30-45.

SAMBRICIO, C. (2003) "Las chabolas en Madrid", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 246-248.

SANTAS, A. (2003) "El Poblado de Absorción de Zofio", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 122-123.

SIMANCAS, V. & ELIZALDE, J.M. (1981) "Madrid, Siglo XX", (en) AYUNTAMIENTO DE MADRID (Ed) *Madrid: Cuarenta años de desarrollo urbano (1940-1980)*. Madrid, Oficina Municipal del Plan, pp. 3-126.

SIMÓN, J. (1994) *Arrabales y barrios bajos*, Instituto de Estudios Madrileños, La Librería, Madrid.

TERÁN, F. de (1976) "Notas para la historia del planeamiento de Madrid. De los orígenes a la Ley Especial de 1946", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 9-26.

TERÁN, F. de (1982) *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*, Alianza Editorial, Madrid.

TERÁN, F. de (1992) *Madrid*, Editorial Mapfre, S.A., Madrid.

TERÁN, F. de (1999) *Madrid: Ciudad-Región. Entre la ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional, Comunidad de Madrid.

TERÁN, F. de (1999) *Historia del urbanismo en España. Siglos XIX y XX*, Ediciones Cátedra, Madrid.

TERÁN, F. de (2002) "Coplaco", (en) SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Eds.] *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 88.

TERÁN, F. de (2002) "Plan General de 1963", (en) SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Eds.] *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 231.

TERÁN, F. de (2002) "Plan Comarcal, Plan Regional", (en) SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Eds.] *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 228-229.

TOMÉ, S. (2003) "Vivienda y clase: la Prosperidad, el suburbio histórico en el Madrid actual", *Scripta Nova*, vol. II, nº 146. Revista electrónica [[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(073\)](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(073))]

TUÑÓN, E. (2003) "Caño Roto. Primera Fase 1957-1969", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 108-109.

VALENZUELA, M. (1969) "El Barrio de Doña Carlota en la aglomeración del Puente de Vallecas", *Estudios Geográficos*, vol. XXX, nº 114, pp. 403-453.

VALENZUELA, M. (1974) "Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)", *Estudios Geográficos*, vol. XXXV, nº 134, pp. 593-655.

VALENZUELA, M. (1975) *La pervivencia del chabolismo en Madrid*, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Geografía, Madrid.

VALENZUELA, M. (1978) "Ciudad y acción municipal: la política de vivienda del Ayuntamiento de Madrid (1868-1978)", *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, Tomo XV, pp. 327-361.

VALENZUELA, M. (2002) "Vivienda marginal", (en) SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Eds.] *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid, pp. 315-316.

VEGA MARCH (1907) "Madrid, sus reformas urbanas", *Revista Arquitectura*, nº 4.

VILLARÍN, J. (1987) "Barrios bajos", *Alfoz*, nº 38, pp. 57-61.

VINUESA, J.; SÁNCHEZ-FAYOS, T.; OLIETE, A. (1986) "La operación de remodelación de barrios en Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 68, pp. 71-87.

Cuadro 1. Listado y Población de los Sectores Urbanos del Municipio de Madrid [1996]

MUNICIPOS
ENTIDADES
NÚCLEOS
SECTORES URBANOS

	POBLACIÓN TOTAL		POBLACIÓN
TOTAL	5.022.289		
Madrid	2.866.850		
Madrid	2.866.850		
Madrid	2.815.006		
Red Viaria	10.620	Gabriela Mistral	627
Metro Fuencarral	0	Rosalía de Castro	641
Tres Olivos	1.094	Parque Fuente la Reina	281
Nuevo Toboso	228	Alejandro Casona	884
Valverde	13	Pino, El	2.308
Cuarteles Valverde	0	Lacoma	11.264
Polígono Industrial Valverde	0	Valdeyeros	450
Renfe Fuencarral	10	Metro Mirasierra	0
Manuel Villarta	2	Vereda Ganapanes	258
Nuestra Señora de Valverde	14	Mirasierra	2.633
Florida de Aravaca, La	865	Nuria	453
Gobelas	12	Saceral, El	10.284
San Michel	93	Club Mirasierra	4
Avenida de la Victoria	1.125	Santa Joaquina Vedruna	9
San Pablo	87	Federación de Tenis	33
Caleros, Los	12	Margaritas, Las	3.392
Arroyo la Basilisa	14	Poblado Dirigido Fuencarral I	736
Zarzuela, La	182	Poblado Dirigido Fuencarral II	4.498
Puente Viesgo	4	Fuencarral Pueblo	4.788
Cementerio de Aravaca	11	Hontalvilla	1.522
Zarcilla de Aravaca, La	50	Polígono Industrial Fuencarral	306
Lasalle Aravaca	54	Barrio Begoña	8.891
Arroyo Valdemarán	443	Hospital Ramón y Cajal	0
Monreal	85	Fermin Caballero	18.456
Camino del Lavadero	12	Ciudad de los Periodistas	2.866
Valdemarán	108	Colegios Herrera Oria	510
Flores, Las	39	Colonia Taxista	20.346
Tapia de Casariego	19	Herrera Oria	897
Clínica La Zarzuela	10	Peña Grande	4.127
Barrial, El	618	Islas Nicobar	1.625
Arcos de la Frontera	36	Arroyo de los Pinos	91
Corona Boreal	1.785	Camino Peñagrande	902
Aravaca Pueblo	2.126	Bañeza, La	5.741
Fuente del Rey	1.382	Veguilla, La	252
Camarines	132	Barrio del Pilar Oeste	19.744
Cuesta de las Perdices	80	Barrio del Pilar Este	14.617
Darío Aparicio	13	Parque la Vaguada	0
Hipódromo de La Zarzuela	9	Vaguada, La	0
Somontes	0	López Aguado	1.129
Tejar de Somontes	4	Monforte de Lemos	5
Puerta de Hierro	11	Parque Norte	459
Instituto Llorente	0	Manilva	6.825
Ciudad Puerta de Hierro	82	Medicina Autónoma	0

Fresnos y Los Robles, Los	786	Hospital La Paz	16
Alameda Puerta de Hierro	1.766	Ciudad Deportiva Real Madrid	0
Camino Arroyo del Fresno	2.748	Palacio Exposiciones	0
Hospital del Rey	146	Valdevivar	85
Polideportivo el Pilar	0	Santa María del Pinar	6.955
Parque de la Paz	13.030	Barrio Querol	791
Altamira	7.063	Manoteras Norte	5.299
Parque Altamira	12	Manoteras Colegios	65
Ribadavia	5.635	Bacares	2.979
Barrio del Quemadero	597	Manoteras Sur	2.692
Ciudad de los Poetas	5.564	Acceso Estación Hortaleza	653
Saconia	8.796	Parque Doña Guiomar	11
Isla de Oza	1.784	San Miguel	5.916
Valdeconejos	4.182	Uría	1.174
Colonia Puerta de Hierro	623	Colegios UVA Hortaleza	5
Club Puerta de Hierro	5	Poblado Absorción Hortaleza	3.300
Parque Dehesa de la Villa	27	Carmen, El	3.212
Nueva Caledonia	107	Santa María	11.678
Instituto la Paloma	163	Virgen de la Salud	2.803
Colonia Policía Armada	1.135	Hortaleza Pueblo	2.615
Deportivo Dehesa de la Villa	28	Clara Eugenia	1.018
Colonia Virgen de la Paloma	5.406	Paules	1.020
Barrio Villaamil	9.196	San Lorenzo	14.015
Barrio Cubillo	158	Industrial Hortaleza	0
Parque la Ventilla	0	Cerro los Perros	79
Ventilla, La	3.618	Cárcabas, Las	803
San Aquilino	3.531	San Antonio	429
Mártires de la Ventilla	3.529	Parque Villa Rosa	0
Metro Plaza Castilla	0	Villa Rosa	14.105
Plaza Castilla	525	Guadalupe	5.905
Ayuntamiento Tetuán	1.576	Academia Policía	300
Viña Virgen	1.749	San Fernando Sur	1.692
Remonta, La	954	San Fernando Norte	638
Antiguo Barrio de Tetuán	23.007	Arroyo el Quinto	0
Berruguete	10.598	Colonia Leonesa	206
General Margallo	2.276	Pinar del Rey	12.278
Rosa de Silva	1.814	San Luís	0
Castillejos	4.677	Deportivo Banesto	0
Juzgados	52	Colonia Banesto-I	0
Canal Isabel II Plaza Castilla	50	Colonia Banesto-II	835
Costa Fleming	5.298	Bosque I, El	654
Antonio de Cabezón	95	Subestación de Hortaleza	0
Isla Graciosa	2.305	Bosque II, El	3.788
Gumiel	561	Bausa	102
Llano Castellano	852	Prensa, La	382
Canal Isabel II Fuencarral	5	Cuartel de la Marina	373
Malmea	24	Buganvilla	1.009
Industrial Fuencarral	19	Pío XII	1.643
Polígono Industrial Valdebebas	39	Colonia los Rosales	514
Valdebebas	136	Mateo Inurria	647
Camino Sanchinarro	449	Madre Moías	237
Barrio Nazaret	18	Fray Bernardino Sahagún	2.936
Virgen del Cortijo	5.956	Menéndez Pidal	2.126
Polígono Industrial de Manoteras	10	Duque de Pastrana	949
Gas Madrid Norte	0	Pinares, Los	1.974
E.M.T. Chamartín	6	Polideportivo Chamartín	26
Colonia San Cristóbal	1.898	Costa Rica	1.516
Vázquez Díaz	680	Gerencia de Urbanismo	94

Centro Norte	3.719	Arrabalmagna	3.260
Núñez Morgado	2.084	Colonia Imperial	3
Renfe Chamartín	0	Tenis Chamartín	209
Avenida de Burgos	4.324	Atalaya	427
Torres, Las	2.035	Mesena	1.018
Pinar de Chamartín	8.092	Duquesa de Castrejón	168
Emilio Rubín	479	Pablo Iglesias	2.327
Allendesalazar	103	Guzmán el Bueno	2.484
Navarro Amandi	72	San Francisco de Sales	9.182
Portugalete	4.731	Estadio Vallehermoso	693
Montearagón	545	Cea Bermúdez	3.797
Parque Pinar del Rey	67	Canal Isabel II Bravo Murillo	270
Carril del Conde	2.838	Islas Filipinas	1.182
Poblado Absorción Canillas	2.832	Santa Engracia	4.816
Ulises	38	Raimundo Fernández Villaverde	3.647
Virgen de la Esperanza	12.171	Ríos Rosas	8.363
Viñables	123	Bretón de los Herreros	10.602
Cementerio Viejo Barajas	152	Nuevos Ministerios	6
Barajas Pueblo	4.472	Joaquín Costa	335
Colonia Iberia	1.788	Colonia Residencia	415
Nuestra Señora de Loreto	4.476	Investigaciones Científicas	133
Cerro Buenos Aires	799	Doctor Marañón	1.435
Corralejo, El	1.253	José Abascal	814
Ventorro, El	83	Martínez Campos	12.397
Industrial Barajas	64	Fortuny	211
Benito Monfort	6	Almagro	6.288
Parque Fernán Núñez	58	Alonso Martínez	3.507
Rambla, La	939	Bilbao	2.154
Antonio Sancha	4.795	Trafalgar	18.949
Rioja, La	950	San Cristóbal	2.769
Urbanización Embajada	1.636	Parque Móvil	495
Aeropuerto Barajas	210	Arapiles	3.025
Fanegas, Las	1.867	Galileo	26.627
Nuevo Aravaca	233	Gaztambide	15.264
Dehesillas, Las	28	Moncloa	4.020
Arroyo Pozuelo de Meaques	53	Paseo Moret	1.881
Rosas de Aravaca	401	Argüelles	7.878
Talgo Talleres	0	Princesa	11.452
Rosa de Luxemburgo Aravaca	2.196	Parque del Oeste	0
Colegio Los Rosales	9	Fuente la Teja	724
Puente del Rey	543	Colonia Manzanares	469
Rinconada, La	741	San Antonio de la Florida	5.719
Club de Campo	6	Río Manzanares	205
Viveros de la Villa	3	Florida, La	4.942
Ciudad Universitaria	1.013	Bombilla, La	0
Pirineos	722	Renfe Norte	183
Huérfanos de Ferroviarios	143	Príncipe Pío	3.943
Amaniel	5.879	Plaza de España	0
Colonia Bellas Vistas	95	Universidad	7.200
Jerónima Llorente	2.194	Triángulo de Pozas	576
Estrecho	5.305	Bulevares	2.648
Francos Rodríguez	6.090	San Bernardo	20.774
Lérida	7.738	Barceló	172
General Yagüe	15.427	Sagasta	2.419
Alberto Alcocer	6.886	Barquillo	9.007
Estadio Bernabeu	119	Colón	116
Paseo de la Habana	3.228	Puerta de Alcalá	1.156
Lima	1.219	Cibeles	233

Azca	5.354	Gran Vía	1.869
Basílica	3.313	Palacio	88
Cuatro Caminos	12.125	Plaza de Oriente	379
Bellas Vistas	16.675	Alcalá	590
Parque Almansa	959	Salón del Prado	59
Vascos, Los	775	Montalbán	736
Residencial Moncloa	1.528	Padre Damián	262
Colonia Metropolitano	797	Hospital de San Rafael	395
Reina Victoria	3.100	República Dominicana	9.547
Rodríguez Marín	1.948	Parral, El	1.434
Cuarenta Fanegas, Las	20	Apóstol Santiago	96
Santamarca	9.569	Parque de las Avenidas	14.849
Aster	1.712	Parque Breogán	0
Parque de la Colina	1.429	Avenida Donostiarra	9.266
Celeste	238	Bomba, La	265
Arturo Baldasano	2.497	Mezquita	0
Belisana	888	Avenida de América	0
Julián Hernández	1.198	Marqués de Portugalete	4.110
Avenida de los Madroños	761	Barrio Blanco	2.461
Liceo Francés	0	Barrio de la Concepción	17.633
Conde de Orgaz	2.837	Parque de Calero	0
Colegio Maristas	22	Puente de Ventas	1.080
Parque Pinar de Barajas	0	Colonia Quintana	2.740
Gregorio Benítez	178	Nuestra Señora del Carmen	7.297
San Juan Bautista	8.437	Deportivo la Concepción	38
Emilio Vargas	157	Quintana	10.110
Quinta de la Paloma	675	Misterios	1.254
Colonia Ibarrondo	923	San Vicente	5.320
Padre Claret	5.602	Fernández Caro	1.258
Ciudad Jardín Prosperidad	2.104	Caveros, Los	1.125
Pradillo	147	Salvador, El	696
Clara del Rey	6.870	Josefa Valcárcel	4
Corazón de María	4.636	Hospital del Aire	208
Zabaleta	13.996	Pérez Cidón	892
Colonia el Pilar	2.788	María Lombillo	264
Prosperidad	3.944	López de Aranda	1.199
Auditorio	1.083	Sánchez Díaz	164
Mantuano	4.652	Protasio Gómez	449
Morasol	4.813	Arévalo Lara	533
Colegio Santamarca	34	Arzobispo Cos	1.461
Parque Berlín	0	Quinta los Molinos	1.412
Plaza Cataluña	2.728	Marqués de Suances	1.788
Colonia El Viso	2.551	Torre Arias	19
Doctor Arce	747	Piovera, La	1.960
Cruz del Rayo	1.281	Cerámica San Antonio	1
Antonio Pérez	1.824	Conde de las Posadas	183
Edison	661	Palomas	791
Barrio El Viso	306	Colonia Alfonso XIII	1.528
Lagasca	4.127	Eurípides	580
Emilio Castelar	3	Canillejas	13.449
Castellana	798	Colonia Guadalupe	1.516
Claudio Coello	5.627	Parque Canillejas	0
Velázquez	4.705	Metro Canillejas	0
Colegios El Pilar y Loreto	42	Virgen del Camino	3
Plaza Salamanca	799	Lucano	14.043
Núñez de Balboa	6.591	Cuarteles Automovilismo	628
Diego de León	7.424	Industrial Julián Camarillo	931
Lista	252	Nuestra Señora de Covadonga	2.298

Conde Peñalver	12.622	Cruz de los Caídos	8.507
Ortega y Gasset	13.643	Braulio Gutiérrez	26
Francisco Silvela	8.955	García Noblejas	18.538
Parque Eva Duarte	13	Barrio Bilbao	11.251
Manuel Becerra	1.638	Villaespasa-Ascao	582
Plaza de Toros	11	Pueblo Nuevo	14.071
Roma	1.367	Hermanos Gómez	6.083
Rafaela Bonilla	375	Alcalá Benidorm	2.993
Martínez Izquierdo	1.882	Barni	1.607
Avenida de los Toreros	769	Pedrezuela	5.067
Guindalera	5.087	Colonia la Elipa	19.509
Cartagena	1.555	Barrio de la Elipa	14.296
Parque Fuente del Berro	0	Colonia Militar La Dehesa	5.511
Torrespaña	0	Colonia Militar Cuatro Vientos	266
Colonia Iturbe	3.849	Cuatro Vientos	265
Sancho Dávila	1.465	Cuartel Artillería	0
Isabel II	1.281	Colonia Parque Europa	5.862
Fuente del Berro	14.509	Militar Campamento II	41
Palacio de los Deportes	6.871	Colonia Campamento	290
O'Donnell	259	Deportivo Latina	110
Felipe II	8.077	San Ignacio de Loyola	35.940
Príncipe de Vergara	1.666	Zoo - Parque de Atracciones	0
Escuelas Aguirre	3.322	Feria del Campo	0
Serrano	2.641	Batán, El	11.035
Parque del Retiro	0	Surbatán	6.820
Ibiza	22.811	Colonia Lucero	736
Sainz de Baranda	3.020	Castañeda	7.531
Residencial Parque de Roma	5.699	Cerro de Mica	356
Parque la Elipa	5	Cañorroto	5.520
Cementerio de la Almudena	3	Polígono los Carmenes	3.427
Deportivo del Este	0	Ariza	1.893
Unidad Residencial Cooperativa	2.325	Josefa Alonso	1.507
Canal Isabel II García Noblejas	0	Olivar	6.771
Esperanto	3.518	Patriarca Eijo Garay	9.385
Gandhi	675	Clemente Fernández	508
Barrio de San Blas	16.440	Mariano Lanuza	1.919
Belén	946	Franciscanas, Las	1.075
Simancas	376	Cerro Bermejo	1.130
Parque del Paraíso	0	Solana de Luche	5.390
Gran San Blas I	16.847	Parque los Pinos	101
Antonio Machado	375	Juan Tomero	6.304
Módulos, Los	734	Puerta del Angel	10.499
Gran San Blas II	13.185	Paseo de Extremadura	2.739
Arcos	475	Virgen del Puerto	4
Gran San Blas III	10.924	Cuesta Segovia	2.565
Canódromo Canillejas	968	Puente Segovia	6.590
Musas, Las	10.348	Pontón de San Isidro	1.644
Formación Profesional Osuna	5	Renfe Imperial	448
Camping Osuna	3	Ronda Segovia	3.749
Parque El Capricho	4	San Francisco el Grande	1.556
Deportivo Club Osuna	0	Parque las Vistillas	0
Motocine	146	Recinto Antiguo	7.618
Alameda de Osuna	9.840	Centro	58.577
Avenida Hispanidad	0	Museo del Prado	932
Barrio Aeropuerto	1.548	Alberto Bosch	1.195
Colonia Fin de Semana	109	Botánico	156
Prado de Rejas	167	Atocha	1.068
Depuradora de Rejas	9	Fábrica de Tabacos	307

Morenas, Las	0	Puerta de Toledo	55
Campo Pegaso	110	Fábrica de Gas	2.166
Ciudad Pegaso I	3.513	Toledo	5.176
Ciudad Pegaso II	496	Pirámides	1.591
Glorieta Eisenhower	0	Pontones	293
Mercedes, Las	633	Estadio Calderón	598
Colonia Llorente	793	Ribera del Manzanares	7.256
Pegaso	14	Cementerio San Isidro	3
Puente San Fernando	0	Parque San Isidro	0
Colonia el Greco	11.635	Cementerio Santa María	1
Colonia Arroyo Meaques	447	San Isidro	2.174
Gran Capitán	1.409	Urgel	2.350
Colonia del Cruce	717	Poblado General Ricardos	2.474
Militar Campamento I	74	Tercio de Terol	8.817
Deportivo Militar La Dehesa	0	Canódromo Madrileño	1.101
Vía Carpetana	1.602	Metro Suburbano	0
Colonia los Carmenes	1.836	Avenida de los Poblados	1.715
Parque Cerro Almodóvar	0	Romero Basar	3.193
Aluche Oeste	31.424	Águilas	13.801
Parque Aluche	0	Parque las Cruces	10
Aluche Este	42.438	Plaza Parterre	700
Hospital Gómez Ulla	246	Torres Garrido	8.361
Carpetana	3.451	Colonia la Prensa	773
Valvanera	8.159	Colegio Santa Rita	280
Toboso	1.821	Carabanchel Bajo	2.048
Industrial Vistalegre	1.850	María Odiaga	2.073
Opañel	6.632	Padre Amigo	148
Marquesa de Argüeso	5.839	Pan Bendito	139
Experimentales	2.797	Finca Vista Alegre	567
Plaza Elíptica	603	San José Obrero	18.037
Salaberry	3.304	Abrantes	20.651
Radio	2.803	Vía Lusitana	0
Marqués de Vadillo	10.259	Parque Sur	4
Cementerio San Lorenzo	0	Cerro Blanco	1.293
Deportivo San Miguel	322	Ricardo Beltrán y Rozpide	1.789
Baleares	898	Parque Olof Palme	103
Comillas	6.656	Rafaela Ybarra	5.421
Marqués de Jura Real	5.506	Parque de la Paloma	2.755
Puente de Praga	8.044	Deportivo Orcasitas	0
Parque Arganzuela	0	Parque Pradolongo	4
Injurias, Las	2.502	Arroyo Pradolongo	29
Acacias	658	Cornisa, La	7.504
Casablanca	4.715	Usera	20.847
Renfe Peñuelas	1.038	Porta Coeli	2.391
Embajadores	17.121	Colonia los Almendrales	4.679
Fray Luís de León	483	Hospital Doce de Octubre	11
Ronda de Atocha	7.959	Industrial Avenida de Córdoba	546
Palos de la Frontera	3.997	Carolinas	311
Rafael de Riego	4.721	China, La	1.368
Ferrocarril	2.783	San Mario	39
Estación Sur	1.156	Colonia Andalucía	7.007
Ancora	4.462	Deportivo San Fermín	45
Renfe Delicias	393	Hospital del Niño Jesús	345
Industrial Plomo	985	Doctor Laguna	4.157
Legazpi	2.680	Pío Baroja	359
Delicias	4.560	Niño Jesús	970
Santa María de la Cabeza	19.638	Avenida Nazaret	2.346
Pico del Pañuelo	11.885	Canoe	9.150

Matadero	0	Piscina Olímpica	0
Mercado Legazpi	323	Parque Roma	0
Puente de Andalucía	5.840	Puente de la Estrella	1.168
San Zacarías	1.977	Barrio Piliillas	5.149
Deportivo Moscardó	524	Deportivo la Elipa	7
Colonia Moscardó	3.085	Arroyo Piliillas	5
Colegio Moscardó	409	Doctor Tapia	10.940
Zofio	7.944	Parque Moratalaz	208
Oporto	7.076	Martala	9.084
Puerta Bonita	3.717	Moratalaz	40.601
Plaza Toros Vista Alegre	2.490	Pavones	5.942
Vista Alegre	21.528	Deportivo Moratalaz	19
Polideportivo la Mina	21	Arroyo Fontarrón	3.311
Parterre	65	Tacona	10
Eugenia de Montijo	14.831	Fontarrón	20.288
Cementerio Parroquial Carabanchel	29	Media Lengua	6.265
Prisión de Carabanchel	0	Hogar del Ferroviario	242
Cruces, Las	23	Estrella, La	9.458
Conde de Casal	2.446	Parque Entrevías	158
Colonia del Retiro	580	Entrevías I	1.510
Reyes Magos	3.789	Entrevías II	4.662
Mariano de Cavia	3.069	Entrevías III	602
Observatorio	635	Entrevías IV	8.161
Reina Cristina	1.287	Entrevías V	1.694
Panteón	31	Deportivo Pozo Vallecana	124
Gutenberg	4.229	Pozo del Tío Raimundo	7.232
Menéndez Pelayo	23.242	Polígono Industrial Vallecas Sur	255
Valderribas	8.714	Polígono Industrial Vallecas Norte	1
Cafeto	3.473	Deportivo Palomeras	0
Puente de los Tres Ojos	280	Universidad Politécnica	1
Ciudad de Barcelona	588	Industrial la Arboleda	107
Maestranza	7.178	Cerro Chico	33
Renfe Atocha	2	Sierra de Guadalupe	849
Méndez Alvaro	2.112	Puerto Alazores	3.695
Parque Tierno Galván	0	Villa de Vallecas	2.830
Nueva Estación Sur	0	Monte Aya	1.945
Puente Vallecas	1.359	Nuestra Señora de las Nieves	2.457
Peña Prieta	11.046	Congosto	7.563
Norte Vallecas	2.034	Socorro Porzuna y Gabia	1.255
Irradiación	1.787	Huerta, La	2.156
Doña Carlota	4.381	Cementerio Villa Vallecas	175
Santa Ana	10.486	U.V.A. Vallecas	10.129
Picos de Europa	4.835	Ciudad Santa Eugenia	21.592
Portazgo	2.134	Cerro Almodóvar	0
Parque Numancia	623	Venta la Rubia	0
Ramón Pérez de Ayala	6.040	Aeródromo Cuatro Vientos	9
Instituto Tajamar	11	Hospital Instituto San José	0
Pío Felipe	5.096	Aeronáutica Industrial	0
Canal Isabel II Vallecas	5	San Deogracias	540
Jesús Divino Obrero	8.359	Mutual, La	2.086
Barnard	522	San Federico	127
Jardín Campo del Toro	1	Residencial Europa	3.245
Andaluces	14.631	Loyola	4.286
San Claudio	546	Marianistas	257
León Felipe	2.609	Alfredo Aleix	4.795
Parque Palomeras Este	0	Juan XXIII	2.143
Luís Buñuel	14.008	Piqueñas, Las	575
Jardín Parque de la Paloma	6	Carretera Leganés	952

Villalobos	10.056	E.M.T. Carabanchel	0
Pablo Neruda	7.540	Politécnico del Ejército	84
Buenos Aires	976	Duquesa de Tamames	2.344
San José	4.559	Asilo Carabanchel	380
Venta del Pájaro	1.223	Carabanchel Alto	1.827
Parque Azorín	265	Salesianos	5
Sierra del Valle	3.506	Colonia Buenavista	919
Palomeras Bajas	895	Industrial Carabanchel Alto	154
Nuestra Señora de los Ángeles	2.007	Ramal de Andalucía	5
San Francisco Javier	1.848	Francisco Sánchez	142
Estadio del Rayo	207	Cementerio Carabanchel	18
Erillas - Perpetuo Socorro	8.647	Princesa Juana de Austria	153
San Jorge	2.909	Orcasitas I	1.634
Peña Atalaya	1.238	Orcasitas II	3.116
Picazo	17.003	Orcasitas III	3.436
San Diego	11.253	Orcasitas IV	855
Renfe Abroñigal	87	Meseta Orcasitas	10.549
Timoteo Pérez Rubio	571	Poblado Agrícola Orcasitas	1.708
Entrevías	6.519	Equipamientos Orcasitas	209
Paz, La	2.184	Orcasur	8.006
Viña, La	4.346	Perla, La	0
Colonia Fernando	819	Dehesilla, La	1.724
Estafeta	594	Fuente el Saz	273
Colonia San Fermín	3.030	Disco	167
Torrox	2.285	Valdecahonde	652
Industrial Torregrosa	220	Arroyo del Santo	6
Espinillo, El	5.994	Sepúlveda	1.482
Peugeot Talbot	67	Muñico	1.185
Cementerio de Villaverde	2.134	Carmenes, Los	1.503
Central de Ingenieros	33	Cerro Negro	1.190
Equipamientos Ciudad los Ángeles	228	Vandel, El	2.097
Parque Ciudad los Ángeles	224	Tánger	4.495
Alcocer	838	Plaza Roja	2.138
Ciudad los Ángeles	33.672	Cerro Palomeras	1.869
Oroquieta	9.920	Juan Zarzo	2.065
Villaverde Bajo	10.217	Madrid Sur	8.413
Quinta del Pilar	1.281	Apeadero	2.409
Boetticher	59	Milano	1.312
Villalonso	515	Canto Blanco	0
Puebla de Sanabria	2.468	Canto Blanco	0
Arroyo Bueno	6.401	Cañada Real de la Galiana Norte	1.016
Instituto de Villaverde	6	Cañada Real de la Galiana Norte	1.016
Parque Plata y Castañar	0	Cañada Real de la Galiana Sur	474
Villaverde Pueblo	3.845	Cañada Real de la Galiana Sur	474
Colonia Butano	568	Covivar	2.924
Avenida Espinela	9.330	Covibar	2.924
San Carlos	6.075	Encinar de los Reyes, El	4
Talco	2.127	Encinar de los Reyes, El	4
Paseo de los Ferroviarios	6.325	Goloso, El	743
Standard Eléctrica	0	Goloso, El	743
Aristrain	5	Pardo, El	4.586
Puente del Camello	47	Cementerio de El Pardo	0
Colonia Marconi	15	Mingorubio	1.280
Polígono Industrial Villaverde	104	Guardia Civil	0
Parque Dehesa Boyal	47	Hidrodinámicas	48
San Cristóbal de los Ángeles	14.340	Príncipe de Asturias	0
Base Automóviles del Ejército	0	Caballería	0
Ribera de San Fermín	9	Puente Capuchinos	25

Camino de Perales	0
Depuradora la China	85
Trigales, Los	4
Santa Catalina	16
E.M.T. Entrevías	74
Parque Forestal Entrevías	0
Celsa, La	520
Mercamadrid	0
Poblado Altamira	105
Butarque	1.404
Carretera San Martín de la Vega	83
Colonia Rosales	4.517
Industrial Rosales	15
Colegio Navas de Tolosa	20
Renfe Villaverde Bajo	61
Central Eléctrica de Villaverde	15
San Francisco de Asís	875
Camino Vereda	33
Peña Nueva	2.445
Campsa	0
Camino de los Llanos	98
Arroyo del Fresno	1.234
Ferial	5
Llanos, Los	3.199
Poblado Valderribas	1.906
Cementerio Vicálvaro	8
Portland	533
Renfe Vicálvaro	9
Antigua Carretera Coslada	0
Polígono Industrial Vicálvaro	347
Villablanca	1.860
Valdebernardo	1.956
Diseminado	5.065

Guardia Real	40
Palacio de El Pardo	62
Casa Infantes	667
Pardo Pueblo, El	327
Parque San Francisco	10
Ensanche	1.903
San Fernando	224
Transmisiones	0
Puente de la Bulera	0
Puente de la Bulera	0
San Fernando Valdelatas	7
San Fernando	0
Valdelatas	7
Vicálvaro	37.025
Instituto	10
San Juan	9.426
Parque de Vicálvaro	4
Villajimena	12.971
Universidad Vicálvaro	0
Carretera Vallecas	731
Villamanzo	3.156
Real	1.526
Vicálvaro Pueblo	1.274
Sacrificio	1.308

Cuadro 2. Tablas procedentes del Padrón de Habitantes de 1996

Tablas básicas:

Tabla 4001. Superficie, densidad y población clasificada por sexo y grupos de edad

Tabla 4002. Población de 16 y más años, clasificada por su relación con la actividad económica

Tabla 4003. Población nacida en 1985 y anteriormente, clasificada por título escolar (clasificación abreviada)

Tabla 4004. Población de 16 y más años, clasificada por su condición socioeconómica

Tabla 4005. Población ocupada, clasificada por su rama de actividad

Tabla 4006. Población ocupada, clasificada por la profesión

Tabla 4007. Hogares clasificados por el tipo de hogar (en relación al número de familias) urbanos

Tabla 4008. Indicadores relativos respecto al sexo, edad, estudios y actividad económica de la población y respecto a los hogares

Tablas adicionales:

Tabla 1003: Población clasificada por edad, para cada sexo

Tabla 1005: Población clasificada por sexo y estado civil

Tabla 1011: Población clasificada por lugar de nacimiento, para cada sexo

Tabla 1012: Población nacida dentro de la Comunidad de Madrid clasificada por zona metropolitana de nacimiento, para cada sexo

Tabla 1013: Población nacida fuera de la Comunidad de Madrid clasificada por lugar de nacimiento, para cada sexo

Tabla 1015: Población extranjera clasificada por país de nacionalidad, para cada sexo

Tabla 2001: Población nacida en 1985 y anteriormente, clasificada por título escolar (clasificación abreviada), para cada sexo

Tabla 2014: Población de 16 años y más, clasificada por relación con la actividad económica, para cada sexo

Tabla 2016: Proporciones específicas de actividad de la población de 16 años y más, clasificada por grupos quinquenales de edad, para cada sexo

Tabla 2018: Proporciones específicas de paro de la población de 16 años y más, clasificada por grupos quinquenales de edad, para cada sexo

Tabla 2021: Población de 16 años y más, clasificada por condición socioeconómica, para cada sexo

Tabla 2024: Población de 16 años y más activa, clasificada por título escolar (clasificación abreviada), para cada sexo

Tabla 2030: Población de 16 años y más ocupada, clasificada por profesión (clasificación abreviada), para cada sexo

Tabla 2037: Población ocupada, clasificada por rama de actividad económica (clasificación abreviada), para cada sexo

Tabla 2042: Población de 16 años y más ocupada, clasificada por su relación con los medios de producción, para cada sexo

Tabla 2051: Población parada, clasificada por grupos quinquenales de edad, para cada sexo

Tabla 2053: Población parada habiendo trabajado antes, clasificada por profesión, para cada sexo

Tabla 2057: Población parada habiendo trabajado antes, clasificada por rama de actividad económica (clasificación abreviada), para cada sexo

Tabla 2065: Población inactiva, clasificada por tipo de inactividad, para cada sexo

Tabla 2067: Población de 16 años y más, inactiva, clasificada por título escolar (clasificación abreviada), para cada sexo

Tabla 2069: Población jubilada, clasificada por profesión (clasificación abreviada), para cada sexo

Tabla 3001: Hogares clasificados por tipo de hogar (en relación al número de familias)

Tabla 3002: Hogares clasificados por tipo de hogar (en relación al número de núcleos)

Tabla 3003: Hogares clasificados por tipo de hogar (en relación al número de adultos)

Tabla 3004: Hogares clasificados por su tamaño, tamaño medio y desviación típica

Tabla 3017: Hogares con un núcleo, clasificados por tipo de núcleo

Tabla 3040: Hogares clasificados por número de activos y de parados en el hogar

Cuadro 3. Sectores Urbanos clasificados por Desviaciones Típicas respecto a los indicadores relacionados con Actividad y Ocupación

Distritos	Total Sectores Urbanos	Población	Sectores Urbanos con desviaciones en alguno de los indicadores*									Sectores entre 0-50 hab.	Sectores entre 0-1 desviaciones
			1-2	Población	%	2-3	Población	%	>3	Población	%		
Centro	24	124.206	4	909	0,7	2	423	0,3	0	-	0	2	16
Arganzuela	36	113.595	0	-	0,0	0	-	0,0	0	-	0	5	31
Retiro	30	119.943	5	6.634	5,5	0	-	0,0	0	-	0	4	21
Salamanca	40	141.195	4	3.610	2,6	0	-	0,0	0	-	0	7	29
Chamartín	59	132.680	7	2.662	2,0	1	147	0,1	0	-	0	8	43
Tetuán	27	138.259	2	3.713	2,7	1	158	0,1	0	-	0	2	22
Chamberí	26	144.686	0	-	0,0	0	-	0,0	0	-	0	1	25
Fuencarral-El Pardo	95	196.027	12	18.451	9,4	4	3.797	1,9	1	450	0,2	39	39
Moncloa-Aravaca	80	99.442	13	7.933	8,0	1	82	0,1	1	183	0,2	28	37
Latina	55	249.529	6	10.497	4,2	8	10.002	4,0	0	-	0	12	29
Carabanchel	69	219.693	10	39.554	18,0	2	2.301	1,0	6	1.447	0,7	13	38
Usera	40	111.167	7	19.054	17,1	6	23.068	20,8	3	1.192	1,1	8	16
Puente de Vallecas	68	224.707	22	76.102	33,9	6	23.739	10,6	5	8.446	3,8	12	23
Moratalaz	16	105.336	1	208	0,2	0	-	0,0	0	-	0	4	11
Ciudad Lineal	61	214.209	7	5.400	2,5	0	-	0,0	0	-	0	9	45
Hortaleza	63	138.670	11	9.242	6,7	2	3.365	2,4	0	-	0	18	32
Villaverde	41	123.098	8	44.653	36,3	3	1.127	0,9	7	5.013	4,1	14	9
Villa de Vallecas	21	60.178	5	19.692	32,7	1	1.312	2,2	4	1.709	2,8	4	7
Vicálvaro	20	40.965	8	30.261	73,9	1	1.016	2,5	1	347	0,8	6	4
San Blas	41	119.737	9	35.225	29,4	0	-	0,0	1	734	0,6	9	22
Barajas	30	33.641	7	10.436	31,0	1	58	0,2	2	250	0,7	10	10
Total	942	2.850.963	148	344.236	12,1	39	70.595	2,5	31	19.771	0,7	215	509

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón de Habitantes de 1.996

* Indicadores relacionados con Actividad y Ocupación:

Tasa de Actividad

Tasa de Desempleo

Tasa de Desempleo Juvenil

Tasa de Desempleo Femenino

Tasa de Trabajadores Eventuales

Tasa de Trabajadores No Cualificados

Cuadro 4. Sectores Urbanos clasificados por Desviaciones Típicas respecto a los indicadores relacionados con Hogares

Distritos	Total Sectores Urbanos	Población	Sectores Urbanos con desviaciones en alguno de los indicadores*									Sectores entre 0-50 hab.	Sectores entre 0-1 desviaciones
			1-2	Población	%	2-3	Población	%	>3	Población	%		
Centro	24	124.206	5	1.921	1,5	0	-	0,0	0	-	0	2	17
Arganzuela	36	113.595	4	7.256	6,4	0	-	0,0	0	-	0	5	27
Retiro	30	119.943	3	1.071	0,9	0	-	0,0	0	-	0	4	23
Salamanca	40	141.195	4	7.665	5,4	0	-	0,0	1	259	0,2	7	28
Chamartín	59	132.680	10	17.792	13,4	1	1.643	1,2	2	2.135	1,6	8	38
Tetuán	27	138.259	0	-	0,0	1	525	0,4	0	-	0	2	24
Chamberí	26	144.686	4	5.516	3,8	0	-	0,0	0	-	0	1	21
Fuencarral-El Pardo	95	196.027	14	26.447	13,5	3	1.127	0,6	2	157	0,1	39	37
Moncloa-Aravaca	80	99.442	13	9.436	9,5	3	1.127	1,1	5	369	0,4	28	31
Latina	55	249.529	7	21.779	8,7	3	2.404	1,0	2	457	0,2	12	31
Carabanchel	69	219.693	4	2.798	1,3	0	-	0,0	3	587	0,3	13	49
Usera	40	111.167	10	25.875	23,3	3	1.437	1,3	2	373	0,3	8	17
Puente de Vallecas	68	224.707	10	20.231	9,0	0	-	0,0	3	681	0,3	12	43
Moratalaz	16	105.336	3	14.441	13,7	0	-	0,0	0	-	0	4	9
Ciudad Lineal	61	214.209	8	26.927	12,6	1	178	0,1	0	-	0	9	43
Hortaleza	63	138.670	7	12.692	9,2	1	761	0,5	1	653	0,5	18	36
Villaverde	41	123.098	3	3.410	2,8	2	666	0,5	4	2.337	1,9	14	18
Villa de Vallecas	21	60.178	2	1.567	2,6	2	1.349	2,2	1	105	0,2	4	12
Vicálvaro	20	40.965	2	1.747	4,3	1	1.860	4,5	1	347	0,8	6	10
San Blas	41	119.737	3	21.152	17,7	3	1.906	1,6	1	734	0,6	9	25
Barajas	30	33.641	2	293	0,9	1	58	0,2	2	319	0,9	10	15
Total	942	2.850.963	118	230.016	8,1	25	15.041	0,5	30	9.513	0,3	215	554

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón de Habitantes de 1.996

* Indicadores relacionados con los Hogares:

Tasa de Hogares Monoparentales

Tasa de Hogares Con Familia Numerosa

Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista

Cuadro 5. Clasificación de Sectores Urbanos por Desviaciones Típicas respecto a los indicadores relacionados con la Población

Cuadro 5. Clasificación de Sectores Urbanos por Desviaciones Típicas Respecto a los Indicadores de Población													
Distritos	Total Sectores Urbanos	Población	Sectores Urbanos con desviaciones en alguno de los indicadores*									Sectores entre 0-1 desviaciones	
			1-2	Población	%	2-3	Población	%	>3	Población	%		
													0-50 hab.
Centro	24	124.206	8	83.021	66,8	3	21.062	17,0	0	-	0	2	11
Arganzuela	36	113.595	3	9.476	8,3	1	323	0,3	0	-	0	5	27
Retiro	30	119.943	1	635	0,5	0	-	0	0	-	0	4	25
Salamanca	40	141.195	3	5.127	3,6	0	-	0	2	511	0,4	7	28
Chamartín	59	132.680	6	6.138	4,6	2	2.204	1,7	2	677	0,5	8	42
Tetuán	27	138.259	4	19.746	14,3	0	-	0	0	-	0	2	23
Chamberí	26	144.686	2	2.649	1,8	1	814	0,6	0	-	0	1	21
Fuencarral-El Pardo	95	196.027	3	2.475	1,3	0	-	0	5	6.009	3,1	39	46
Moncloa-Aravaca	80	99.442	12	6.659	6,7	2	716	0,7	4	1.212	1,2	28	39
Latina	55	249.529	3	5.293	2,1	2	366	0,1	1	246	0,1	12	37
Carabanchel	69	219.693	1	148	0,1	0	-	0	3	1.012	0,5	13	52
Usera	40	111.167	7	20.191	18,2	1	153	0,1	0	-	0	8	24
Puente de Vallecas	68	224.707	4	4.420	2,0	0	-	0	0	-	0	12	52
Moratalaz	16	105.336	0	-	0	0	-	0	0	-	0	4	12
Ciudad Lineal	61	214.209	4	9.244	4,3	2	229	0	0	-	0	9	43
Hortaleza	63	138.670	4	9.409	6,8	0	-	0	0	-	0	18	37
Villaverde	41	123.098	3	712	0,6	0	-	0	0	-	0	14	24
Villa de Vallecas	21	60.178	0	-	0	0	-	0	0	-	0	4	17
Vicálvaro	20	40.965	1	736	1,8	0	-	0	0	-	0	6	13
San Blas	41	119.737	3	4.667	3,9	1	946	1	0	-	0	9	29
Barajas	30	33.641	3	435	1,3	0	-	0	2	232	0,7	10	16
Total	942	2.850.963	75	191.181	6,7	15	26.813	0,9	19	9.899	0,3	215	618

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón de Habitantes de 1.996

* Indicadores relacionados con la Población:

Tasa de Población en Edad Pensionista

Tasa de Población Inmigrante

Antes de rellenar esta ficha quisiéramos agradecerle su interés por nuestra investigación. Le agradeceríamos su colaboración si pudiese facilitarnos los datos a los que hace referencia esta ficha o en su defecto facilitárnoslos a través de otro tipo de documentación, bien publicaciones, estudios, revistas, artículos o cualquier otro tipo de material que considere oportuno.

1ª PARTE: PROBLEMÁTICA DEL ENTORNO URBANO

Señalar con una X cuando se identifique el problema (1 Nivel SECTOR URBANO-véase mapa adjunto-; 2 Nivel de BARRIO- véase mapa adjunto-) y rellenar los campos inferiores

1 Infraestructuras (Viarias, energéticas, de comunicación, etc.)

- 1,1 Obsoletas
- 1,2 Mal estado
- 1,3 Inadecuadas
- 1,4 Problemáticas

1	2

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

2 Degradación de espacios libres verdes

- 2,1 Ausencia o carencia
- 2,2 Deficiente conservación
- 2,3 Falta de limpieza
- 2,4 Deterioro de las mismas (Vandalismo, graffiti, etc.)

1	2

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

3 Degradación del espacio público (Aceras, plazas, etc.)

3,1 Deficiente conservación

3,2 Falta de limpieza

3,3 Deterioro del mismo (Vandalismo, graffiti, etc.)

1	2

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

4 Ligados al transporte (Comunicaciones, transporte público,...)

4,1 Escaso transporte público

4,2 Mala accesibilidad a los servicios situados fuera del área

1	2

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

5 Problemas medioambientales (Contaminación, industrias, vertidos, etc.)

1	2

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

6 Dificultad de movilidad física

1	2

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

7 Problemas ligados a la vivienda

1	2

7,1 Autoconstrucción y/o Infravivienda

7,2 Antigüedad de las mismas

7,3 Escaso mantenimiento y reforma de las edificaciones

7,4 Hacinamiento

7,5 Falta de equipamientos básicos

7,6 Espacios libre ligados a las edificaciones

7,6,1 Mal estado de los accesos a las edificaciones

7,6,2 Deterioro de los espacios interedificios

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

1 2

8 Otros

Indicar la/s problemática/s:

--	--

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

2ª PARTE: PROBLEMÁTICA DEL ENTORNO SOCIAL

Señalar con una X cuando se identifique el problema (1 Nivel SECTOR URBANO-véase mapa adjunto-; 2 Nivel de BARRIO- véase mapa adjunto-) y rellenar los campos inferiores

9 Dotaciones y Equipamientos

9,1 Insuficientes

9,2 Carencia de dotaciones y equipamientos

9,3 Inadecuación a la demanda

9,4 Deterioro del mismo (Vandalismo, graffiti, etc.)

1	2

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

10 Escaso o nulo grado de asociacionismo y/o participación

1	2

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

1	2

11 Grupos étnicos con dificultades de integración

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

1	2

12 Ligados a la actividad económica

12,1 Ausencia de actividades económicas

12,2 Cierre y/o expulsión de actividades económicas

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

1	2

13 Desarraigo físico y/o social de la población

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

14 Exclusión física del ámbito respecto a la ciudad

1 2

--	--

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

15 Inseguridad latente o explícita

1 2

--	--

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

16 Presencia de actividades marginales (Droga, prostitución, etc.)

Indicar la/s problemática/s:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se identificó el problema

Intervención vecinal en cada caso:

.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha
.-	Fecha

*Fecha aproximada en que se produjo la intervención vecinal

4. ESTUDIOS DE CASO. CONCRECIÓN ESPACIAL DE LOS BARRIOS DESFAVORECIDOS. MADRID COMO LABORATORIO

El capítulo que se presenta constituye una de las aportaciones más importantes de esta investigación. Está planteado siguiendo una metodología de estudios de caso (*"case studies"*) que cuenta con una amplia tradición científica, tanto en la Geografía como en otras disciplinas. El estudio de caso ha sido extensivamente usado en la investigación social, especialmente en las disciplinas que poseen una fuerte orientación hacia la práctica (Rodríguez et al., 2002). El estudio de caso es un método valioso de investigación, con unas características distintivas que lo convierten en una metodología básica para muchos tipos de investigaciones (Tellis, 1997).

Partimos del hecho de que en el diseño de las investigaciones se produce una marcada diferencia entre los enfoques extensivos e intensivos, que pueden ser abordados mediante análisis cuantitativos o cualitativos. En los estudios intensivos se pone especial énfasis en describir un único o un reducido número de estudios de caso con un nivel máximo de detalle (Clifford & Valentine, 2003): "Case studies provide an opportunity to ask fundamentally different questions in a fundamentally different way" (Rice, 2003:226). O lo que es lo mismo, los estudios de caso brindan la oportunidad de preguntar fundamentalmente cuestiones diferentes de una forma fundamentalmente diferente. El estudio de caso es una investigación intensiva de lo particular: "Case studies are those units which are selected on the judgement basis. In practice much geographical investigation rests on judgement samples" (Prasad, 1992:49).

El estudio de caso se puede definir como "una pesquisa sistemática en un evento con una serie de eventos relacionados con el fin de definir y explicar un fenómeno de interés" (Bromley, 1990:302). En ese sentido, la validez de esta metodología radica en su capacidad de facilitar una mayor comprensión del fenómeno estudiado. Además, también puede ser usado en la combinación con otros métodos. "Por su fiabilidad debería ser una metodología mejor entendida y más usada por investigadores potenciales" (Tellis, 1997).

Sin embargo, hay autores que lo asocian con un determinado método de análisis. Este es el caso de Martínez (1997:10) que afirma que: "un estudio de caso estrictamente considerado, es una investigación, que se lleva a cabo en profundidad y desde muchos puntos diferentes de vista. En él se usan métodos cualitativos de análisis"; o de la publicación de Curtis et al. (2000) que repasan los criterios de selección de los estudios de caso en la investigación cualitativa, incluyendo consideraciones éticas en un marco teórico.

El debate se establece a la hora de delimitar el grado de generalización que se obtiene por medio de los estudio de caso. En este sentido se reconoce que las explicaciones generales vienen derivadas de la identificación de la observación de estructuras subyacentes y desde la posible transferencia de información obtenida a través de los estudios particulares (Clifford & Valentine, 2003). En este sentido, Harvey (1969) y Richard (1996) sostienen que la información obtenida a partir de los estudios

de caso puede revelar estructuras generales o relaciones que pueden ser usadas para generar o modificar modelos o hipótesis.

Sin embargo, tampoco es una metodología exenta de críticas. Es necesario registrar que el método tiene algunas limitaciones, especialmente por el hecho de ofrecer poca base para generalizaciones científicas, dado que, para estudiar uno o pocos casos, no se constituye una muestra de la población y, por eso, no hay posibilidad de generalizaciones (Rodríguez et al., 2002). Aunque los estudios de caso aporten información detallada, la crítica fundamental de esta metodología radica en la imposibilidad de generalizar los resultados obtenidos en cada uno de los casos (Rice, 2003:225)

La metodología cualitativa de este capítulo se ha completado con un exhaustivo trabajo de campo¹ (*“field work”*). También el trabajo sobre el terreno, en este caso, la ciudad, ha tenido un gran interés y ha sido ampliamente utilizado tanto en la Geografía como en otras ciencias afines. En la publicación de Gerber & Kim Chuam (2000) aparece un interesante y completo repaso al trabajo de campo en Geografía, tanto en sus aspectos teóricos como en los didácticos así como en las perspectivas que se plantean.

Sin llegar a elaborar un capítulo metodológico, que excedería por otra parte el objeto de esta investigación, destacar algunas opiniones acerca del uso del trabajo de campo en Geografía. Así, Hart (1981) afirma que supone una vigorosa actividad que demanda todo el talento, energía y habilidades, tanto mentales como físicas, del investigador, siendo además mucho más acertada la lectura sobre el terreno para decidir y disfrutarlo. Por último, Prasad (1992:92) opina que una gran parte del trabajo de campo geográfico supone la grabación espacial de los rasgos fundamentales del paisaje (físico, orgánico, cultural, económico, etc.), que puede ser observado y clasificado.

Por último, la metodología empleada en algún estudio de caso (Orcasitas) ha sido el uso de entrevistas en profundidad (*“depth interviewing”*), entendidas como intercambios verbales, no estructurados en este caso, entre el entrevistador y la persona seleccionada (Dunn, 2000:51). Se han llevado a cabo de tal modo que quedaran representados todos los entes que están implicados en algunos de los problemas del barrio. Se suele afirmar con frecuencia que el proceso de la entrevista tiene que ser llevado a cabo desde muchas perspectivas y también ser un proceso en el que se tengan en cuenta las diversas voces que actúan e interpretan la acción social (Martínez, 1997). Así, se ha optado por seleccionar las entrevistas y enfocarlas desde diferentes perspectivas (laborales, educativas, públicas y asociativas), con un contenido abierto y enfocado al campo de trabajo del interlocutor (Robinson, 1998:414). La traslación del análisis de las entrevistas se ha ido incardinando a lo largo del texto de forma literal, con un análisis interpretativo y reflexivo por parte del investigador (Mason, 1996:54).

¹ En el campo de la antropología cultural, la observación participante fue durante mucho tiempo el prototipo de lo que se consideraba el trabajo de campo (Cook, 1997; Martínez, 1997:9; Laurier, 2003). Se trata de “un método en el cual el observador participa en la vida diaria de la gente que se trata de estudiar, ya sea abiertamente o de un modo encubierto, observando lo que pasa, escuchando lo que se dice y preguntando a la gente, a lo largo de una cierta cantidad de tiempo” (Becker & Geer, 1957:28).

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 4

BECKER, H & GEER, B. (1957) "Participant observation and interviewing", *Human Organization*, nº 16.

BROMLEY, D.B. (1990) *The case-study method in psychology and related disciplines*, John Wiley & Sons, Chichester.

CLIFFORD, N. & VALENTINE, G. (2003) "Getting started in geographical research: how this book can help" (in) CLIFFORD, N. & VALENTINE, G. (Eds.) *Key methods in Geography*, Sage Publications, London, pp. 1-16.

COOK, I. (1997) "Participant observation", (in) FLOWERDEW, R. & MARTIN, D. (Eds.) *Methods in Human Geography*, Longman, Harlow, pp. 127-150

CURTIS, S.; GESLER, W.; SMITH, S.; WASHBURN, S. (2000) "Approaches to sampling and case selection in qualitative research: examples in the geography of health", *Social Science and Medicine*, nº 50, pp. 1001-1014.

DUNN, K. (2000) "Interviewing" (in) HAY, I. (Ed.) *Qualitative research methods in Human Geography*, Oxford University Press, Melbourne, pp. 50-82.

GERBER, R. & KIM CHUAM, G. [Eds.] (2000) *fieldwork in Geography: reflections, perspectives and actions*, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.

HART, J.F. (1981) *The highest form of the geographer's art*, Presidential address delivered at the seventy seventh annual meeting of Association of American Geographers, Los Ángeles on april 21st.

HARVEY, D. (1969) *Explanations in Geography*, Edward Arnold, London.

LAURIER, E. (2003) "Participant observation", (in) CLIFFORD, N. & VALENTINE, G. (Eds.) *Key methods in Geography*, Sage Publications, London, pp. 87-100.

MARTÍNEZ, U. (1997) *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*, Editorial Trotta, Madrid.

MASON, J. (1996) *Qualitative researching*, Sage Publications, London

PRASAD, H. (1992) *Research methods and techniques in Geography*, Rawat Publications, New Delhi.

RICE, S. (2003) "Sampling in Geography", (in) CLIFFORD, N. & VALENTINE, G. (Eds.) *Key methods in Geography*, Sage Publications, London, pp. 223-247.

RICHARD, L. (1996) "Samples and cases: generalisation and explanation in geomorphology", (in) RHOADS, B.L. & THORN, C.E. (Eds.) *The scientific nature of Geomorphology*, Wiley, Chichester, pp. 171-190.

ROBINSON, G.M. (1998) *Methods and techniques in Human Geography*, John Wiley & Sons Ltd., New York.

RODRIGUEZ, I.; SBRAGIA, R.; GONZALEZ, F. (2002) “Oficina de gerencia de proyectos: teoría y práctica”, *Espacios*, vol. 23, nº 2. Revista electrónica
[<http://www.revistaespacios.com/a02v23n02/figuras/02230252.html>]

TELLIS, W. (1997) “Introduction to case study”, *The Qualitative Report*, vol. 3, nº 2. Publicación electrónica
[www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html]

“En el fondo, y por pedante que parezca, Lavapiés es una playa donde se han ido depositando, desde hace mucho tiempo, restos de todos los naufragios de la Historia”

José María Parreño *Lavapiés: playa de naufragios*

4.1. LAVAPIÉS. ARQUETIPO DE ÁREA DEGRADADA EN EL INTERIOR DEL CASCO HISTÓRICO DE MADRID

4.1.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación de Lavapiés

Lavapiés constituye por su propia personalidad un ejemplo muy clarificante de barrio desfavorecido de la ciudad más consolidada. Es fiel reflejo de la existencia de problemáticas de toda índole, urbanísticas, sociales, económicas, medioambientales, u otras, en el interior de las ciudades, en sus cascos históricos, en lo que habitualmente se reconoce como “el emblema de la ciudad” (García, 2001).

A la hora de plantear el análisis de esta unidad urbana varios son los problemas con los que nos hemos encontrado. En primer lugar, habría que destacar las dificultades de delimitación que el ámbito plantea. El área de Lavapiés, como tal, no ha tenido nunca unos límites nítidos. Su origen como arrabal extramuros que fuera absorbido paulatinamente determina este fenómeno. Aún así, y tal como se reconoce a efectos administrativos, Lavapiés no es más que una calle, una plaza y una estación de metro¹. Es por este motivo por el que cualquier tipo de análisis estadístico se enfrenta a una dificultad insalvable, solventada por medio de la extrapolación a todo el conjunto del barrio, o a través de otros mecanismos como el trabajo de campo o la utilización de otras fuentes de menor entidad. En este sentido, hemos tomado como pieza de análisis la correspondiente al conocido como Sector 1 del Área de Rehabilitación Preferente de Lavapiés (Figura 4.2). Los límites se sitúan por el norte en las calles del Duque de Alba y de la Magdalena, así como en la Plaza de Tirso de Molina; por el oeste, en la Plaza de Cascorro y en las calles de Embajadores y del Casino; por el este, en las calles de Ave María y Valencia, así como en la Plaza de Lavapiés; y por último, en el sur, coincidiendo con la Ronda de Toledo, la Glorieta de Embajadores y la Ronda de Valencia (Figura 4.1).

En segundo lugar, las dificultades que en este estudio plantean el que Lavapiés, por lo comentado anteriormente, no se corresponda con ningún sector urbano reconocido y coincidente con el área de estudio. Así, se encuentra incluido en un sector urbano que, bajo la denominación de “Centro”, acoge a más de la mitad de la superficie del distrito en su conjunto, incluyendo por tanto a Lavapiés. Por ello, resulta imposible la caracterización estadística del ámbito al igual que se ha realizado para el resto de los sectores urbanos madrileños. No vamos a entrar aquí a criticar la delimitación del

¹ “Mundo Lavapiés” El País (24/11/2002).

Padrón de Habitantes de 1996 puesto que ya se ha realizado con anterioridad. Destacar eso sí, como creemos pertinente la separación de un ámbito como Lavapiés, con una personalidad propia, que responde a los planteamientos iniciales de formulación de los sectores urbanos (recordemos la definición textual: “...o que siempre se haya denominado de esa manera”). A pesar de ello, la caracterización social del barrio puede ser completada a partir de los estudios publicados y del propio trabajo de campo.

En líneas generales, Lavapiés se encuentra enclavado en el barrio administrativo de Embajadores, que a su vez pertenece al Distrito Centro. Teniendo en cuenta los planteamientos anteriores, podemos decir que su extensión es de 35,4 hectáreas, de las cuales 29,6 corresponden a la superficie ocupada por la edificación. En el área residen unas 19.706 personas (24% del distrito). Hay un total de 756 edificios² (713 son residenciales, el resto dotacionales o terciarios), 11.878 viviendas (667 se encuentran vacías y 129 están dedicadas a otros usos) y más de 1.000 locales comerciales.

Lavapiés nace como arrabal extramuros, coincidiendo con la localización del barrio judío allá por el siglo XII, consolidándose como barrio a finales del siglo XVII dentro del recinto amurallado construido en 1625 por Felipe IV. Sin embargo, una vez desaparecida éste, el concepto popular de “barrios bajos” se hizo extensivo también a lo existente entre la Calle y Plaza Mayor y el río, de tal forma que acabó considerándose parte de los mismos tanto a Puerta Cerrada, las Cavas y las Vistillas como al Rastro, Embajadores y Lavapiés (Simón, 1994:384). En este sentido, el Barrio de Lavapiés³ tendría como límites por el norte la Plaza de Tirso de Molina; por el oeste la Calle Toledo; por el Sur las Rondas; y finalmente por el este las proximidades de Atocha. Aún así, el barrio siempre ha acogido las clases más desfavorecidas desde sus orígenes en que judíos conversos, moriscos y cristianos, procedentes de todos los puntos del reino acuden a la corte, sin oficio ni beneficio, a probar fortuna (Contreras, 1994:43).

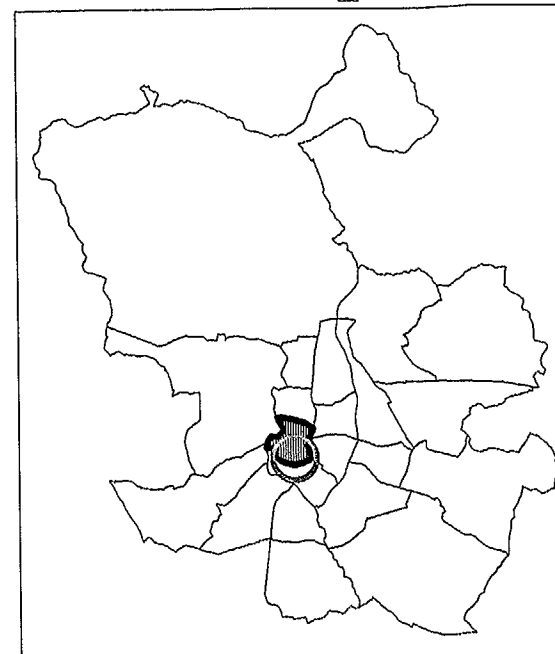
La tipología edificatoria en el siglo XVII se componía de edificaciones de una o dos alturas, conformando la manzana, mientras que el interior de la misma era un espacio libre privado. La permanencia temporal del parcelario unido a las propias características iniciales de las viviendas, caracterizadas por su ínfima calidad, influirá decisivamente en la situación carencial que el barrio ha sufrido históricamente en lo que a elementos urbanos y sociales se refiere. El origen histórico del desfavorecimiento queda patente con ello.

Durante el siglo XVIII continúa el proceso de densificación que tiene como punto de partida el traslado de la corte hacia la capital en 1561. Se sustituyen los pequeños edificios de una o dos plantas por otros de más de cuatro alturas. La imagen homogénea que el barrio presenta en la actualidad es consecuencia de esa tipología edificatoria residencial, dominante durante los últimos cuatro siglos de desarrollo urbano de la ciudad. Edificios entre medianeras, con pequeños y angostos patios interiores de parcela para la iluminación y ventilación, con cuatro o cinco plantas de altura media y cubierta inclinada (EMV, 1999:129).

² De la totalidad, el 28,3% se encuentran en buen estado, manteniendo los restantes un regular o mal estado de conservación. Igualmente se ha detectado la existencia de infravivienda en 157 edificios, con un total de 2.431 viviendas afectadas (EMV, 1997:50).

³ El capítulo de Sánchez de Palacios (1979) muestra un interesante repaso a la toponimia de algunas de las calles, plazas y edificios de Lavapiés.

Lavapiés



El siglo XIX estuvo marcado por un importante crecimiento demográfico del área que a su vez tiene una incidencia directa sobre la paulatina densificación del conjunto urbano. Con ello se produjo la renovación de gran parte de los edificios existentes, con una mayor altura (de cuatro a cinco alturas) y con la ocupación de los espacios libres interiores. Es un proceso de densificación natural que acabará por provocar la compactación de las áreas interiores de la ciudad. En general domina la construcción en forma de corralas⁴, bien de un patio, de dos o de tres lados, variando en función de la calidad del propio edificio.

En relación a este fenómeno algunos autores acentúan el papel que la topografía ha jugado en el trazado de las calles y por ende, en el propio parcelario que se caracteriza por una elevada densidad, por una estrecha línea de fachada y por un trazado en profundidad, con ocupación casi total de la parcela por la edificación. Ello provoca que la mayor parte de las viviendas sean interiores, lo que unido al carácter popular del barrio, origina una elevada ocupación de los edificios. Todo conduce igualmente a un tipo común de edificio. La “casa de corredor” de 3 a 4 plantas, trazada en profundidad y con patio interior de acceso a las viviendas (Brandis, 1977:270).

Lavapiés sufrió igualmente durante este siglo (XIX) un paulatino proceso de industrialización. Su consideración de “barrio bajo”, provoca el asentamiento de numerosas actividades industriales molestas y peligrosas en su interior (Contreras, 1994:43). Con posterioridad se produjo el efecto contrario y las consecuencias que ello acarreo fueron diversas⁵. Valga como ejemplo de la situación estas palabras:

“En sus casas construidas como galerías de cárcel, con sus pasillos abiertos al aire y su retrete común, una puerta y una ventana por celda, viven el albañil, el herrero, el carpintero, el vendedor de periódicos, el ciego de la esquina, el arruinado, el trapero y el poeta. Y en el patio empedrado de cantos redondos, con una fuente goteante en medio, se cruzan todas las lenguas del mismo idioma: la atildada del señor, la desgarrada del chulo, el argot del ladrón y el mendigo, la rebuscada del escritor en ciernes” (Barea, 1977)

Ya en el siglo XX el proceso de densificación del área no hace sino agudizarse. La elevación de plantas, la ocupación de fondos de parcela, y otras actuaciones de sustitución de la edificación conformarán el panorama que encontramos en la actualidad: un barrio con un deficiente estado de conservación de la edificación; con un elevado índice de infraviviendas; sin espacios libres; con problemas sociales como el envejecimiento de su población o los altos índices de población inmigrante, entre otros. Como reza la memoria de la Empresa Municipal de la Vivienda (1999): “...los gitanos de hoy, los marroquíes y personas de color, pueden hacer referencia a los judíos conversos y moriscos del tiempo de los Felipes. Hoy como ayer, el Rastro es el impulsor de la actividad comercial del barrio, y hoy como ayer, Lavapiés sigue siendo un

⁴ Un interesante estudio antropológico acerca del papel que juegan las corralas de Lavapiés en la vida cotidiana de los residentes puede encontrarse en el artículo de Martínez (2000).

⁵ La Ordenanza reguladora de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas tendrá un efecto negativo sobre la industria del barrio. Mientras que la anterior Ordenanza de Ardemans favoreció la aparición de la industria en el barrio, esta nueva ordenanza la aniquilaría, quedando reducida a una actividad económica de subsistencia (EMV, 1999:130).

peculiar mundo dentro de la ciudad” (Foto 1). Aún así, Lavapiés está de moda⁶. Ese halo de reducto de escritores, artistas y bohemios, su centralidad, su paulatina renovación o su pretendida multiculturalidad, configuran un espacio atractivo cuyo proceso de cambio vivimos en la actualidad. Lavapiés constituye por sí mismo una única pieza urbana con entidad y características propias. “Es el mundo en veinte calles” (Pérez, 2002:396). En líneas generales, se trata de un área residencial, con un importante peso de la tradición histórica, y donde, además, la actividad comercial adquiere cada vez mayor relevancia. Este fenómeno es la base de esta investigación al poner en relación la propia actividad comercial, la aparición de importantes contingentes de población extranjera, sus consecuencias urbanas, tanto físicas como sociales, y la confrontación o convivencia con las actividades y pobladores tradicionales.

Si analizamos la forma de crecimiento de la zona de Lavapiés, a través de los planos y las fotografías aéreas adjuntas, vamos a poder constatar cómo el hecho más significativo es la casi total ausencia de diferencias llamativas a nivel urbano en todas las imágenes presentadas. Es más, este hecho podría ser generalizable hasta el propio nacimiento de la zona como área marginal en los arrabales de la ciudad. Como ya se dijo con anterioridad, el trazado viario, las pendientes, e incluso la misma distribución del caserío, ha sido modificado únicamente de forma puntual con el transcurso de los años. Es por ello que el análisis de los planos de los años 1955, 1978 y 1997 no muestra transformaciones físicas destacables. Únicamente se han producido modificaciones puntuales en determinadas parcelas, bien a través de derribo o bien a través de reforma. En cualquier caso, destaca la ausencia de espacios libres, motivados por la paulatina densificación del caserío; la sinuosidad de los trazados, influidos por la topografía; y la dificultad de comunicaciones del ámbito con el resto de la ciudad, que únicamente se desarrolla en zonas puntuales.

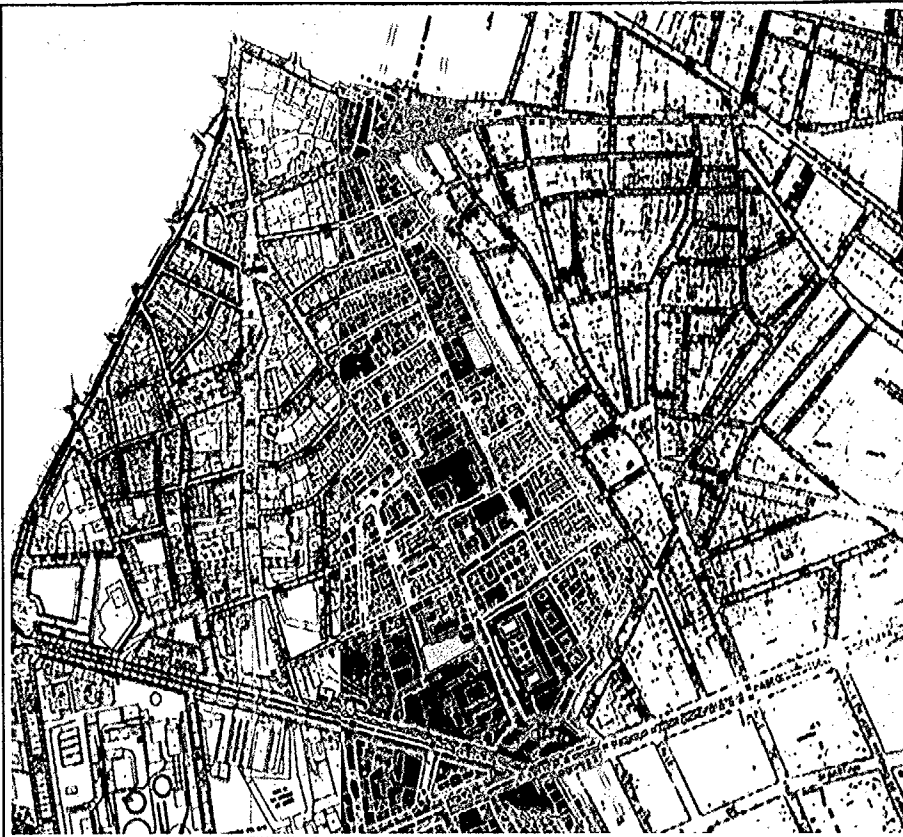
El proceso de transformación del caserío, ligado al propio devenir temporal, ha ido debilitando los edificios y en definitiva, generando el proceso de paulatino deterioro que ha llevado al mismo al desfavorecimiento, y a la llegada masiva de inmigrantes en los últimos años⁷.

Por su parte, las fotografías aéreas corroboran los argumentos anteriores y muestran los pequeños cambios que a nivel parcelario se han producido en el ámbito en las últimas décadas. Destaca el relleno de solares vacíos en torno a la Plaza de Lavapiés, en las proximidades de las ruinas de las Escuelas Pías⁸ o en la Plaza de Agustín de Lara. Ello, sin menospreciar siempre los importantes esfuerzos llevados a cabo en los últimos años en la rehabilitación física de una de las zonas más deterioradas de Madrid, y cuyos resultados son claramente visibles en la actualidad.

⁶ “La vuelta al mundo en Lavapiés” El País (10/2/2002).

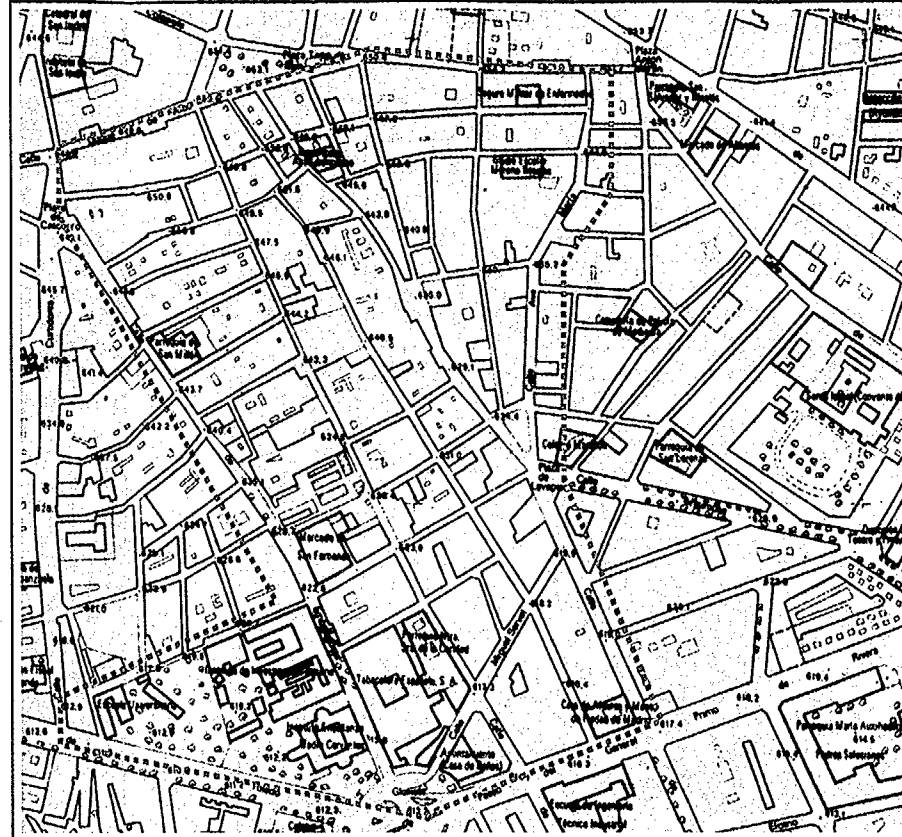
⁷ En este sentido, existe en la actualidad un intenso debate sobre los beneficios que esta llegada de población extranjera aporta al propio barrio. Así, se considera por parte de algunos autores como un barrio en crisis y se rememora con añoranza cómo era esta zona de Madrid en los años cincuenta y cómo se ha deteriorado con el paso del tiempo. “Los otros inmigrantes de Lavapiés” El País (15/6/2002).

⁸ La iglesia del convento de las Escuelas Pías de San Fernando del Colegio del Mesón de Paredes fue realizada por los Padres Escolapios entre los años 1763 y 1791, según trazas y dirección de las obras del arquitecto escolapio Hermano Gabriel Escribano, sobre un proyecto inicial de Francisco Ruiz. En parte de su solar se construyeron después de la guerra el mercado de la calle de Embajadores y la Escuela de Trabajo (COAM, 1982:161).



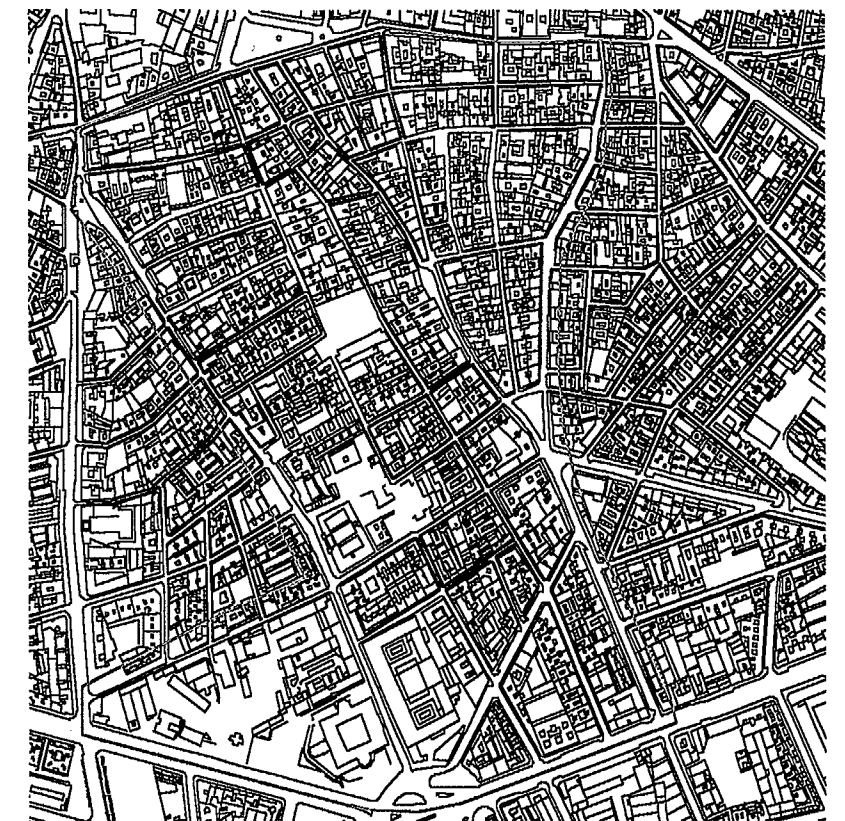
Plano Topográfico Año 1955
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Escala 1:5000



Plano Topográfico Año 1978
Fuente: COPLACO

Escala 1:5000

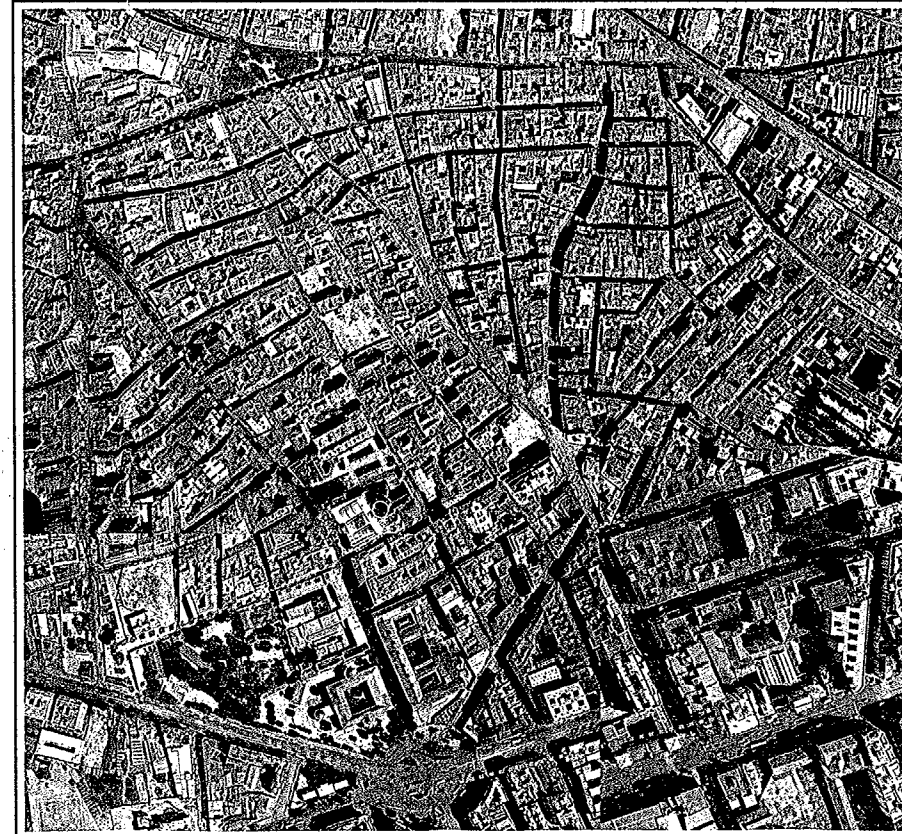


Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



Fotografía Aérea Año 1956
Fuente: Vuelo americano

Escala 1:33000



Fotografía Aérea Año 1976
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:4500



Fotografía Aérea Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000

La importancia histórica del ámbito radica en su potencial residencial y comercial. Unas tareas que le son propias desde sus inicios. Desde el arrabal hasta el actual Lavapiés, son ambas funciones las que han caracterizado tradicionalmente al ámbito. Aunque en los últimos tiempos dichas funciones hayan tenido sus propias particularidades, éstas se han mantenido a lo largo del tiempo. La vivienda y el entorno urbano han sufrido un proceso de deterioro general, únicamente paliado a raíz de la puesta en marcha de políticas urbanas destinadas al freno de este fenómeno. Aun con la mejora del entorno urbano, hoy día siguen existiendo un importante número de viviendas con malas o muy malas condiciones de habitabilidad para sus residentes.

A ello además, habría que unir las condiciones sociales de una población originaria, caracterizadas por el envejecimiento de la misma, y por ende, el descenso de los niveles de renta asociados a ellos. Donde, además, se convive con unos inmigrantes que en la mayor parte de los casos se ven avocados a una situación de hacinamiento residencial dada su condición ilegal⁹.

Por su parte, la actividad comercial ha sufrido importantes modificaciones en las últimas décadas en base a la transformación acarreada por la llegada de población inmigrante, que a veces se asienta en el mismo barrio y otras no es así, pero que modifica sustancialmente el carácter comercial tradicional de la zona por otro distinto, hablando casi de un tipo de comercio "internacional".

El panorama es por tanto complejo. Se trata de un espacio urbano remodelado o en fase de estarlo, arquetipo de un determinado tipo de intervención sobre áreas degradadas. Entre sus problemas podemos citar los siguientes:

- Un caserío donde conviven los edificios más ruinosos con otros ya remodelados y con nuevas promociones.
- Un área con una actividad comercial frenética, molesta en ocasiones, claramente sectorializada y segregada por áreas de procedencia de los titulares de los establecimientos.
- Problemas sociales, tanto de orden humano (racismo, delincuencia, problemas de convivencia, expulsión de actividades tradicionales, etc.) como espaciales (falta de dotaciones, equipamientos, espacios libres, etc.). Y todo ello en un ámbito urbano central de una gran ciudad como Madrid¹⁰.

Con este repaso histórico lo que queremos dejar patente es cómo buena parte de la problemática actual tiene su antecedente directo en el proceso de conformación del

⁹ Para Martínez (1999), dentro de las ciudades las viviendas de los inmigrantes se encuentran situadas en las áreas de transición (como Lavapiés en Madrid o el Raval en Barcelona), que son zonas a la espera de ser remodeladas, con viviendas deterioradas y una gran carencia de servicios. Las condiciones de la vivienda de los inmigrantes en España vienen condicionadas por la escasez de recursos económicos pero también por la discriminación que padecen en el mercado de la vivienda.

En la misma publicación se analiza cómo se relacionan las distintas dimensiones de la exclusión con la segregación espacial de la vivienda de los inmigrantes y las características y constantes fundamentales en las condiciones de vivienda de los inmigrantes (el hacinamiento, el ocultamiento y la invisibilidad, la segregación espacial, unas condiciones de habitabilidad miserables y el pago por la vivienda de un precio más alto que el que se podría cobrar a un nativo), en diferentes estudios de caso repartidos por la geografía española.

¹⁰ "Normalmente, en Europa, inmigración equivale a periferia, pero Lavapiés está en pleno centro de la ciudad. Y eso no pasa en casi ningún otro sitio". Palabras de Báñez Ramsis, director del largometraje "El otro lado".

área, desde la estructura física, al parcelario, a la edificación, a las condiciones sociales de la población o a los propios residentes. Son todos aspectos que coinciden de una u otra manera con los aquí expuestos. A pesar de los inconvenientes planteados, creemos que Lavapiés constituye el mejor de los ejemplos posibles de barrio desfavorecido dentro del casco histórico. Su peculiar conformación, su propia indefinición, sus particulares problemáticas, las políticas de intervención planteadas en los últimos años por diferentes agentes, tanto públicos como privados, lo hacen idóneo para su estudio. Queda por ver si el intenso proceso de cambio, urbanístico fundamentalmente, que se está produciendo en la actualidad, acarrea la eliminación o minimización de los problemas que padece el área de Lavapiés.

4.1.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

Lavapiés tiene unos claros orígenes como barrio desfavorecido desde su inicio como área poblada de la ciudad de Madrid. Primero como arrabal extramuros, luego como barrio bajo, y, posteriormente como pieza urbana en degradación. En un principio con una actividad basada en la laboriosidad de sus habitantes, para convertirse después en el área industrial de la ciudad decimonónica. En la actualidad, tiende a retornar a sus orígenes como destino de la última ola inmigratoria hacia Madrid (Contreras, 1994:43), manifestada a través de la actividad comercial, esta vez con contingentes de población procedentes de África y Lejano Oriente principalmente.

A ello hay que unir la existencia de otras características intrínsecas que han condicionado la evolución del barrio hacia el estado de desfavorecimiento actual. Entre ellas, la topografía abrupta que dificultó la conexión del ámbito con el resto de la ciudad y que tuvo una especial incidencia sobre el trazado viario. Esa falta de permeabilidad del barrio forma parte de Lavapiés, le ha dado una cultura particular, una forma de ser original y peculiar que la diferencia del resto de la ciudad (Contreras, 1994:43).

Varios son los factores que inciden en la decadencia económica y social de Lavapiés durante el siglo XX. Por un lado, la mecanización de la industria. Por otro, las propias ordenanzas de regulación de las actividades industriales que son las que al fin y al cabo las eliminan del barrio. En este sentido, el barrio ha ido pasando por una serie de etapas en lo que se refiere a la actividad económica. Como ya se comentó, en sus orígenes se constituyó como verdadero “polígono industrial” de la ciudad de Madrid¹¹ compuesto por actividades molestas y peligrosas. Surgen así las fábricas de salitre, tapices, aguardientes y naipes entre otras. Con posterioridad, y fruto de nuevas ordenanzas esta misma industria irá paulatinamente desapareciendo. Durante las primeras décadas del siglo XX desaparece del barrio el 80 por ciento de la industria, que se había creado al final del siglo XVIII y a lo largo del XIX (Contreras, 1994:44). Con posterioridad el barrio irá sufriendo los efectos del abandono por parte de las instituciones públicas convirtiéndose en una de las áreas más desfavorecidas de la capital.

Ello, unido al paulatino deterioro de la edificación y a la consideración de barrio carencial que siempre tuvo, está en la base de esta problemática. La existencia

¹¹ Un repaso más concienzudo sobre la evolución de la actividad industrial y comercial en Lavapiés podemos verlo en el artículo de Contreras (1994).

tradicional de una importante bolsa de infravivienda¹² ha condicionado la existencia de sus habitantes. Debido sobre todo a unas deficientes condiciones de habitabilidad por el deterioro físico de la edificación o por unas características urbanísticas muy deficitarias. Se localizan en este ámbito importantes bolsas de infravivienda, continuando un viejo problema sin encontrar vías de solución (Brandis, 1993:122). Emparentado con el denominado “chabolismo vertical”, constituye uno de los graves problemas del área y es uno de los principales objetivos de las políticas de intervención. Según el P.A.I. del Distrito Centro la cifra de infraviviendas era de 6.234 en el barrio de Embajadores (25,2% del total del distrito; 13.164 en 1979). Igualmente, dos décadas después la cifra sigue siendo muy elevada, 2.431, lo que supone el 24,47% de las viviendas totales del sector (EMV, 1999:131).

Aún así, el proceso de deterioro del área de Lavapiés no puede ni debe desligarse de su posición en el interior de la ciudad. El hecho de conformar una pieza destacada dentro del casco histórico de la ciudad implica el que dicha área sufra los problemas de deterioro y abandono característicos de los centros históricos de otras ciudades europeas. No constituye un hecho aislado sino que forma parte de un proceso común a un buen número de ciudades. En tal sentido, han sido numerosas las aportaciones al respecto, tanto en la caracterización como en la búsqueda de soluciones acertadas. Varios son los procesos que acontecen en los cascos históricos según Ribas (1975:14):

- De degradación. Caracterizado por un cambio en el contenido (población) mientras que la continuidad del continente (edificación) es explícita.
- De renovación. Se produce la destrucción física total del ámbito.
- De restauración. Se manifiesta en recuperación física de la edificación, a veces acompañada de la llegada de nuevos grupos sociales.
- De rehabilitación. Consiste en la continuidad de la edificación y de los grupos sociales residentes en un medio construido respetuoso con las herencias patrimoniales pero bien adaptado a sus necesidades.

En la misma línea se encuentran los planteamientos de renovación urbana de Álvarez Mora (1978). Supone la existencia de determinados cambios, tanto urbanos (se traduce en un proceso de alteración de lo existente), como estructurales (aparte de afectar a zonas concretas de la ciudad, van a tener una repercusión a nivel del conjunto de la estructura urbana) y sociales (en la medida en que se produce el cambio de uso del suelo).

Son notables las diferencias en los planteamientos sobre la intervención en barrios desfavorecidos de los centros históricos durante los últimos decenios. Así, durante la década de los sesenta las propuestas de protección se restringen a determinados edificios y contextos monumentales. En los setenta se generalizan los planes de recuperación y rehabilitación integral supuesta, tanto en lo que se refiere a la salvaguarda del paisaje urbano como a los derechos sociales. Por su parte, en los ochenta la intervención sobre los cascos históricos se vincula progresivamente a las demandas del mercado, relegando los objetivos sociales (Fernández, 1994:130). Por

¹² “El Ayuntamiento invertirá 3.000 millones de pesetas en tres años para realojar a 2.076 familias que viven en infraviviendas” ABC (11/1/1999).

“Chabolas en vertical o cómo vivir en 12 m²” 20 Minutos (13/5/2002).

último, en la década más reciente se produce una vuelta a planteamientos integradores sobre todo debidos a políticas de ámbito supraestatal¹³.

En los últimos años (pero sin olvidar su carácter permanente), ha sido notorio el aumento de inmigrantes en la zona de Lavapiés. Tradicional receptáculo de diferentes culturas, viene sufriendo el área la constante llegada de población extranjera. En ocasiones, se manifiestan problemas que afectan a los inmigrantes como es el caso del hacinamiento provocado por la ocupación de infraviviendas por miembros de una misma familia. Se trata de inmigrantes que obligados por la necesidad de encontrar un lugar donde acogerse, sufren situaciones como las de vivir en superficies inferiores a 25 m², sin ventilación y compartiendo un retrete comunitario, pagando en ocasiones cantidades abusivas, y dando lugar a verdaderos enclaves étnicos (Cebrián & Bodega, 2002:561). Igualmente, esa convivencia de culturas tan dispares tampoco ha estado desligada de fenómenos asociados a la delincuencia o a la falta de seguridad, aunque no de modo exclusivo (Martín, 1993:37), constituyéndose ambos en problemas importantes en la zona de estudio.

4.1.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

Como hemos podido constatar a lo largo de este capítulo, la situación actual de desfavorecimiento de Lavapiés tiene un claro componente histórico, tanto en su conformación urbana como en los procesos que han desembocado en el mismo. El desfavorecimiento del área no puede ser captado sólo a través de datos estadísticos por las dificultades comentadas anteriormente, a pesar lo cual, la problemática de Lavapiés ha sido destacada en numerosas publicaciones, referidas a aspectos de toda índole: urbanísticos, económicos, sociales y medioambientales.

Como plantea Menéndez de Lurca (1975), en los cascos históricos españoles suelen estar presentes algunas, o quizás todas las siguientes características: son centros congestionados con problemas de absorción de tráfico, pues su trama urbana no fue concebida para el tráfico rodado que hoy soportan; presentan zonas en las que existe un proceso de sustitución de las actividades residenciales por usos terciarios; en ciertos sectores se identifican procesos de gentrificación¹⁴; o bien, existen zonas marginadas en las que se ha llegado a tal degradación estructural de los edificios, que los hace poco

¹³ En este sentido es destacable la intervención de los Fondos de Cohesión en el *Proyecto Medioambiental del Sector 1 de Lavapiés*. Aprobado el 26 de julio de 1996 por la Comisión Europea, con un coste total de 11.954.131 €, plantea actuaciones combinadas en cuatro redes de la trama urbana: la mejora del abastecimiento de agua; el esponjamiento del tejido urbano; la creación de una nueva trama verde; y la mejora de la accesibilidad del espacio urbano (EMV, 1999:151).

A lo que hay añadir la inversión de más de 27 millones de euros de los fondos FEDER para el desarrollo del Programa Urban Madrid, gestionados por la Comunidad y el Ayuntamiento de la capital, como máximo exponente de un modelo de intervención integral sobre áreas degradadas urbanas.

¹⁴ Con el concepto de gentrificación se alude a un proceso de invasión protagonizada por segmentos sociales cuyas credenciales se apoyan fundamentalmente en su capital intelectual, económico y social, lo que condiciona pautas de asentamiento que favorecen emplazamientos de fácil acceso a las posibilidades culturales y recreativas que ofrece el área central, todo lo cual implica no sólo un cambio social sino también, y a escala de barrio, un cambio físico en las características del parque residencial y un cambio económico en el ámbito del mercado de la vivienda.

Una visión general sobre este proceso en el municipio de Madrid puede encontrarse en el artículo: Rodríguez, V.; Vázquez, C. y Puga, D. (2002): "Bases para un estudio de la gentrificación en Madrid", *Boletín de la Real Sociedad Geográfica, Número especial de Homenaje a D. Antonio López Gómez*, nº 137-138, Madrid, 2002, pp. 273-310.

apetecibles para los estratos sociales con un menor nivel económico y se utilizan como primeros receptores de inmigración.

Tomando como punto de partida de la situación actual, el *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid* de 1997 establece la siguiente escala de problematicidad:

- Un profundo deterioro del medio urbano y un deficiente estado de las infraestructuras básicas.
- Falta de espacios estanciales y zonas verdes de uso público, así como ocupación del espacio del peatón por el tráfico rodado¹⁵.
- Carencias estructurales, con déficit de equipamientos (deportivo, cultural, sanitario, docente, etc.).
- Patrimonio edificado antiguo y mal conservado. Las edificaciones en regular o mal estado suponen el 72% del total.
- Progresivo deterioro de la actividad económica, originado por la falta de atractivos para la inversión privada, el bajo poder adquisitivo del vecindario y el aislamiento del resto de la ciudad (el 24% de los locales comerciales se encuentran cerrados y/o en desuso¹⁶).
- Envejecimiento de la población. El mayor porcentaje en la pirámide de población corresponde a los mayores de 65 años (24%) y el más bajo a la población menor de 14 años (11,8%).
- Elevada marginalidad social, agravada por la presencia de inmigrantes ilegales.
- Inadecuada utilización del patrimonio público.

Tanto en los *Programas de Intervención Preferente* (Vega Fernández, 1988), llevados a cabo durante el trienio 1988-1991, como en otras publicaciones (Troitiño, 1992:78; Martínez & Ramírez, 1998:39), podemos encontrar referencias a los siguientes problemas de la zona:

- Bajo nivel económico de sus habitantes.
- Existencia de un elevado porcentaje de infravivienda y de cierta densificación por sustitución de tipologías edificatorias.
- Situación económica, social y urbanística de evidente deterioro, antigüedad y mala conservación de la edificación.
- Falta de articulación entre la trama urbana y las nuevas necesidades sociales existentes.
- Ausencia de una propuesta urbana que asuma la dinámica urbana en sus cambios sociales y formales.

En el *Plan Estratégico de Rehabilitación Social* se señalan algunos problemas que a modo de contrapartida o asociación de anteriores, sirven de complemento a visiones más centradas en los componentes físicos de la problematicidad. Entre ellos:

- El impacto de la inmigración ilegal.
- El incremento de los puntos de venta de droga en el barrio.

¹⁵ En este sentido, son ejemplares estas palabras: "En Lavapiés, acaso el barrio más "madrileñista" de Madrid, los camiones de basura son más estrechos que en el resto de la ciudad. De otra forma no cabrían por las estrechas callejuelas de aceras pisoteadas por los coches" (Parreño, 1986:45).

¹⁶ Según los datos que se aportan en la monografía adjunta se ha reducido esta cifra hasta el 17,3%.

- El incremento del paro, la delincuencia y la marginación entre la población residente, relativamente joven.
- El hacinamiento en las pensiones y en los pisos (los propietarios no necesitan adecuar sus edificios y viviendas para que sean rentables. Las familias de inmigrantes los hacen rentables: *"son poco exigentes y pagan bien..., de lo contrario se les amenaza con avisar a la policía"*).
- La pérdida de actividad económica en la zona (el pequeño comercio tradicional no es competitivo. La artesanía, característica de la actividad del barrio, está a punto de desaparecer por falta de rentabilidad y recambio generacional).
- La estrechez económica, sin que sea miseria, se está apoderando de la población del barrio al tener los ancianos pensiones muy bajas, sobre todo las de viudedad que son las más numerosas. Se da la paradoja, en Lavapiés, de que son los gitanos, como comerciantes del Rastro, el colectivo social con mayor renta y los que gozan de un nivel de vida más alto.
- El proceso de gentrificación que se había empezado a manifestar en los años ochenta, con la llegada de una población con un elevado nivel profesional, se va desvaneciendo a medida que las condiciones de degradación van aumentando.

En cuanto a la problemática asociada a la actividad comercial, Lavapiés sufre en la actualidad una paulatina orientación¹⁷ hacia cierto tipo de comercios¹⁸, muy distinta de la situación anterior dominada por la presencia de actividades de carácter tradicional como la zapatería, los curtidos, la cerámica o la hostelería, que lo llevaron a convertir en el barrio menos terciarizado del distrito (Parreño, 1986:45); pero ya a mediados de los ochenta empieza a ser patente la presencia de comercios de clara identidad extranjera.

En la actualidad, Lavapiés es el verdadero almacén comercial de la ciudad. En él se localizan el mayor número de establecimientos mayoristas de productos textiles y bisutería y se abastece al pequeño comercio y a la venta ambulante (Foto 2 y 3). Las principales características de la actividad comercial del barrio son las siguientes, según Checa & Lora (1993:96):

- Por un lado, cuenta con un importante núcleo, el Rastro, con un tipo de comercio de compra-venta.
- La presencia de calles especializadas en sectores de actividad (anticuarios, automóvil, etc.).
- La expansión en los últimos años del mayorista frente al minorista (diseño-moda, bazares y artículos de electrónica, complementos, artículos de cuero, bisutería y lencería, en general, comercios donde se surten los vendedores ambulantes, gitanos e inmigrantes extranjeros en su mayoría).
- Elevada presencia del sector de alimentación, motivado por varias causas: el comercio agrupado en mercados (San Fernando y Antón Martín)¹⁹; en relación con el volumen de población (barrio residencial). Como contrapartida, el barrio se ha mantenido al margen del proceso de terciarización (ocupación del espacio

¹⁷ Algo similar a lo acontecido en otras áreas centrales urbanas españolas. Valga como ejemplo el siguiente titular: "Inmigrantes paquistaníes se hacen con el pequeño comercio tradicional de Ciutat Vella (Barcelona)" *El Mundo* (18/9/1996).

¹⁸ En el artículo de Parreño (1986) podemos encontrar una descripción bastante acertada de la situación del comercio en Lavapiés a mediados de los ochenta y de los comienzos del paulatino proceso de terciarización que acontecerían con posterioridad y que llegan hasta nuestros días.

¹⁹ Frente al tradicional arraigo en esta zona del comercio minorista no agrupado que paulatinamente ha sido ocupado por el comercio de carácter mayorista.

residencial en oficinas y servicios) que sufre buena parte del distrito central de la capital.

Hoy día, lo que se puede encontrar en Lavapiés es un área en transformación, mejorada estéticamente, tanto a nivel de viario como de edificios, donde destaca, por encima de todo, la elevada presencia de inmigrantes y de comercios relacionados con ellos. Un barrio donde también se aprecia la falta de zonas verdes y de equipamientos sociales. Un barrio inseguro en determinadas zonas. Aún así, un barrio que, sin lugar a dudas, merece ser recuperado para los ciudadanos.

Con todo ello se configura en la actualidad un panorama de multiprivación en distintos ámbitos, tanto urbanísticos, como económicos, como sociales y/o medioambientales. No podrían explicarse éstos sin la evolución urbana que ha condicionado los procesos que finalmente han desembocado en esta situación carencial. Aún así, son los problemas relacionados con el medio urbano, los relativos a la edificación, a las infraestructuras y al entorno, los que alcanzan unas dimensiones más agudas. Hacia ellos es hacia los que se han dirigido mayoritariamente las intervenciones. Sin embargo, y como hemos podido destacar, la problemática social también alcanza unas dimensiones considerables. La inmigración, el envejecimiento de la población, la marginalidad, la falta de recursos económicos o el desempleo, constituyen los principales enemigos de la rehabilitación integral del barrio de Lavapiés. Quizás no sean ya tan llamativos ni tan evidentes, pero están ahí, latentes, y afectan a buena parte de la población que allí reside y que, finalmente, es la beneficiaria de las intervenciones. De poco sirve la renovación del continente si el contenido sigue padeciendo las mismas problemáticas.

4.1.4. Políticas e instrumentos para la intervención

La intervención sobre los cascos históricos de buena parte de las ciudades europeas se ha producido con retraso respecto a la evolución de las problemáticas detectadas. Este fenómeno ocurre igualmente en el caso de la ciudad de Madrid, que se planteó la recuperación de su centro histórico al comienzo de la década de los ochenta²⁰. En esta línea surgió el *Plan Especial de Protección de la Villa de Madrid*, iniciado en 1981, si bien su contenido fue más conservacionista y teórico que práctico. Con posterioridad, se plantearon diferentes intervenciones todas incardinadas en el *Plan de Rehabilitación del Centro de Madrid (1987)*, que comprendía la rehabilitación de más de 2.000 edificios y de 20.000 viviendas, con una inversión cercana a los 120 millones de euros.

Entre las intervenciones ligadas a dicho plan se encuentran los *Programas de Adecuación Arquitectónica (1988-1991)*. Su finalidad principal fue la de impulsar procesos de recualificación ambiental en áreas singulares del casco histórico. No afectaron en principio a ninguna zona de Lavapiés, aunque con posterioridad fueron un requisito imprescindible para la declaración de Área de Rehabilitación Preferente. En el mismo sentido encontramos el *Programa de Rehabilitación Pública (1988-1991)*, que tuvo como principal objetivo la resolución de los problemas de infraviviendas

²⁰ Como paso previo podríamos considerar el *Programa Piloto de Actuaciones Conjuntas en Áreas Urbanas (1979)*, así como los *Estudios Básicos de Rehabilitación*, que pueden ser considerados como el antecedente de las *Áreas de Rehabilitación Integrada (1980)* cuyo fruto posterior es el *Área de Rehabilitación Preferente*.

(intervención sobre unas 1.000 viviendas). Junto con la rehabilitación no programada o dispersa, constituyeron el marco de referencia del programa de fomento de la rehabilitación privada (Troitiño, 1992:88).

Los *Programas de Intervención Preferente (P.I.P.)* fueron sin lugar a dudas el verdadero germen del proceso rehabilitador en el centro de Madrid, y especialmente en el área de Lavapiés. A pesar de su carácter eminentemente físico supuso la piedra angular del proceso intervencionista. Por un lado, sirvieron de continuación de los planteamientos inspiradores de intervenciones preferentes de años anteriores y, por el otro, fueron el núcleo de posteriores intervenciones, donde el elemento físico y rehabilitador tuvo una menor importancia. En cualquier caso, supuso un paso importante hacia la intervención en un barrio desfavorecido urbano del centro histórico de la capital, en este caso Lavapiés. En el bienio 1988-89 se ponen en marcha tres proyectos: Malasaña-Pez, Lavapiés-Amparo y Lavapiés-Ave María. Todos ellos presentaron un claro componente sectorial y contaron con cuatro objetivos básicos (Gimeno, 1988):

- Impulsar actuaciones públicas y privadas que llevasen a cabo la necesaria rehabilitación del patrimonio residencial, erradicando totalmente las situaciones de infravivienda.
- Solventar las deficiencias de urbanización y mejora de la funcionalidad del espacio público.
- Modernizar la red de infraestructuras y servicios urbanos.
- Revitalizar edificios singulares poniéndolos otra vez en uso y adaptándolos a la demanda de nuevas actividades.

Los P.I.P. contaban con un horizonte temporal de un año y medio más uno de prórroga y se desarrollaban en tres fases: en una primera se cumplían los trabajos preliminares, en una segunda se establecía el acuerdo con los vecinos y, por último, se establecía el seguimiento y control de las actividades desarrolladas.

Los P.I.P. obtuvieron un relativo fracaso motivado por varias causas: la falta de una política de intervención por parte de las instancias municipales; la incidencia negativa de una coyuntura inmobiliaria especulativa; la falta de coordinación interadministrativa; la actitud negativa de los caseros frente al proceso rehabilitador; la lentitud en la toma de decisión por parte de las comunidades de vecinos; la falta de ofertas de las empresas constructoras; y por último, la ausencia de unidades de gestión (Troitiño, 1992:86).

La evolución en los planteamientos intervencionistas culmina con la declaración de las *Áreas de Rehabilitación Preferente*²¹ (A.R.P.). Hasta el día de hoy constituye el último mecanismo de intervención puesta en marcha por las diferentes administraciones actuantes sobre el barrio de Lavapiés. Supone la continuación natural de procesos anteriores. Destaca como elemento innovador su perspectiva integradora: de la

²¹ Surgen a raíz del Protocolo de Cooperación por parte del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, la Comunidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, realizado el 24 de Mayo de 1994. Supuso el primer respaldo a esta nueva manera de hacer rehabilitación, en cuanto son las tres Administraciones las que establecen una colaboración permanente para recuperar el Centro de Madrid, conviniéndose en un campo de actuación intensa, mediante la intervención conjunta y coordinada, tanto de las distintas entidades públicas como de la iniciativa privada.

rehabilitación física, de la dotación de equipamientos, de la renovación de infraestructuras se pasa a la renovación social y al apoyo económico a las actividades tradicionales y aquellas de nueva implantación. Con ello se persigue la renovación social del barrio y la mejora del tejido socioeconómico. Al menos eso, se desprende de los objetivos iniciales. Harina de otro costal es la valoración de las iniciativas planteadas, la claridad de las mismas así como de los resultados obtenidos.

El A.R.P. de Lavapiés se aprueba por Orden del 12 de mayo de 1997, en la que la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid procede a declarar Área de Rehabilitación Preferente el Sector 1 de Lavapiés (Figura 4.2). El 16 de julio de 1997 el Alcalde de Madrid y el Presidente de la Comunidad de Madrid firmaron el Convenio correspondiente. Para abordar un proceso tan complejo se constituyó el 10 de diciembre de 1997 la Entidad Gestora para al promoción, ejecución y rehabilitación del Sector 1 de Lavapiés, abriéndose al mismo tiempo una oficina con la misión de informar a los vecinos de las ayudas resultantes.

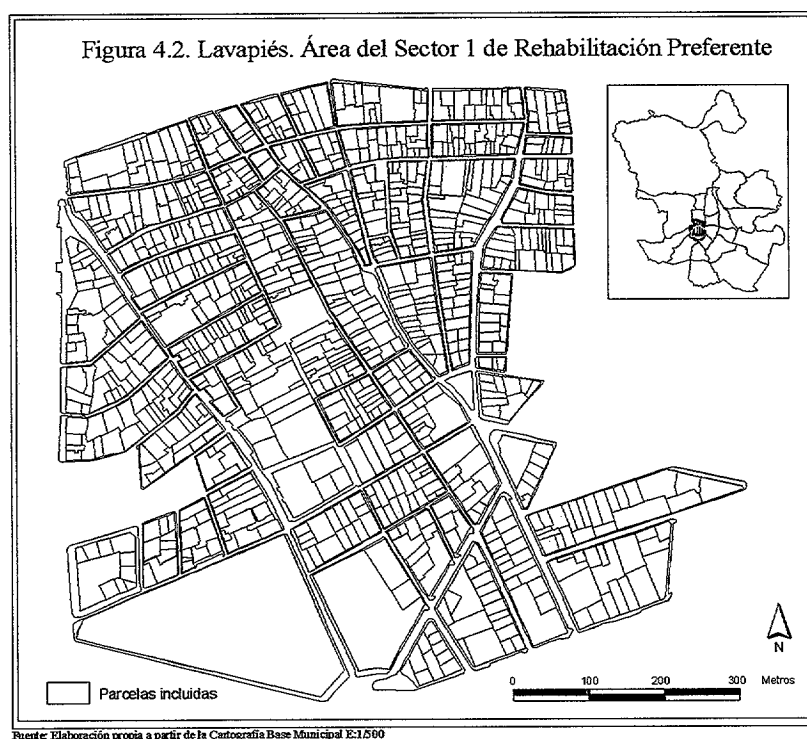
Cuadro 4.1. Lavapiés. Inversiones en el Área de Rehabilitación Preferente	
	Inversiones (Millones de euros)
Inversión Ministerio de Fomento	19,8 Vivienda: 16,3 Infraestructuras: 3,5
Inversión Comunidad de Madrid	10,9 Vivienda: 8,1 Infraestructuras: 2,8
Inversión Ayuntamiento	8,6 Vivienda: 0,9 Infraestructuras: 7,7
Aportación Residentes ARP	15,3
Inversión Total Convenio Fomento-CAM-Ayuntamiento	54,8
Inversión Ayuntamiento Fuera Convenio	50,8 Equipamiento: 33,5 Programas sociales: 5,4 Fondos de Cohesión: 11,9

Fuente: Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Madrid. (2001) *Para seguir avanzando. Memoria de la FRAVM 1998-2001*.

Las grandes cifras del programa, como se presenta en el Cuadro 4.1, y a pesar de las disparidades que las diferentes fuentes consultadas plantean, son las siguientes: 105 millones de euros en inversión, repartidos entre el Ayuntamiento 59,6 (56,3%), Ministerio de Fomento 19,8 (18,8%), C.A.M. 10,9 (10,4%) y Privados 15,3 (14,5%).

Como grandes objetivos se plantearon la recuperación de la vitalidad del barrio, manteniendo a la población tradicional y potenciando su carácter residencial frente a la terciarización indiscriminada; el mantenimiento, mejora y ampliación de los equipamientos existentes, reforzando el carácter cultural del centro de la ciudad en su conjunto, a la vez que se reduce el déficit existente en materia de servicios deportivos y asistenciales; la recuperación de la calidad medioambiental de Lavapiés enriqueciendo

de esta forma la imagen urbana del barrio; por último, la concentración de la inversión pública para optimizar los recursos y generar focos de actividad socioeconómica.



Las características básicas de la intervención hacen referencia a los siguientes aspectos:

- La renovación y ampliación de las redes de infraestructuras²², así como la mejora del espacio urbano mediante el tratamiento de pavimentos, mobiliario urbano, arbolado y ajardinamientos. Se plantea con el objetivo de incrementar la superficie de espacios libres de dominio público y de reconfigurar el espacio urbano mediante la introducción de nuevos criterios de diseño (Martínez & Ramírez, 1998:39).
- La demolición puntual de algún edificio existente y la creación de zonas verdes con el fin de esponjar el barrio abriendo espacios libres en la trama urbana.
- La rehabilitación de viviendas mejorando sus condiciones higiénicas y de habitabilidad.
- La ejecución de nuevos equipamientos²³, dirigidos a la mejora de las dotaciones del barrio y a la creación de focos de atracción de actividad urbana rompiendo el tradicional aislamiento con el resto de la ciudad.
- La regeneración del tejido social del barrio frenando el deterioro económico y el paulatino abandono de la población joven, mediante la puesta en marcha de

²² En este sentido se han firmado importantes convenios de colaboración que han sido firmados por el Excmo. Sr. Alcalde con las compañías Iberdrola, S.A., Unión FENOSA, S.A., Canal de Isabel II, Telefónica de España, S.A., Gas Natural, SDG, estando calculada la inversión de dichas empresas en Lavapiés en cerca de seis millones de euros (Martínez & Ramírez, 1998:40).

²³ Valgan como ejemplo: Teatro Olimpia; Circo Estable; Museo de Artes Populares; Centro asociado de la UNED y Biblioteca en las Escuelas Pías de San Fernando (Foto 4); Casino de la Reina; Centro Comunitario Social; Centro de Salud o Centro de Día. Para ampliar la información sobre cada una de ellas recomendamos la lectura de GMU (2002).

programas sociales apoyados en los nuevos Centros Comunitarios. Entre sus prioridades se encuentran el Programa de ayuda a domicilio para personas mayores, la atención a los enfermos de Alzheimer o las actividades diversas dirigidas a colectivos desfavorecidos. Todas ellas con el intento previo de implicar a las entidades vecinales.

El planeamiento urbanístico ha supuesto igualmente una herramienta de intervención concretado en los dos últimos Planes Generales de la ciudad de Madrid. No podemos remontarnos más allá del *Plan General del 85* en lo que a medidas de rehabilitación y conservación se refiere en el entorno de Lavapiés²⁴. Aunque este plan siguió la misma línea de preocupación por la ciudad heredada, en la actualidad se contempla, no sólo la protección del patrimonio edificado, sino también el impedir la expulsión de las capas populares de las zonas centrales, así como frenar la terciarización del centro. El conocido como *Decreto Boyer* de 1985, al permitir la libertad de usos en las viviendas, dificultó la consecución de dichos objetivos, lo que hizo necesario que el Ayuntamiento aprobara en 1987 el citado *Plan de Rehabilitación del Centro Histórico*. Por su parte, la filosofía del *Plan General de 1997*, en lo que a intervención sobre el centro histórico se refiere, puede resumirse en el párrafo siguiente:

“Lejos de considerar el centro histórico de Madrid, uno de los más extensos de Europa, como un museo al que se incorporan actividades económicas y lúdicas, el Plan General optó por trabajar a favor de un centro vivo, para vivir” (GMU, 2002:121).

La intervención en Lavapiés, fruto de la declaración de Área de Rehabilitación Preferente, se incardina en la política de recuperación del centro histórico de Madrid propugnada por el Plan General de 1997²⁵, ocupando un lugar destacado en la misma gracias a las fuertes inversiones, con cifras que rondan los 150 millones de euros, reforzadas además por las subvenciones aportadas por la Unión Europea a través de los Fondos de Cohesión. A ello también hay que unir las consecuencias colaterales de otras actuaciones cercanas como el eje cultural Recoletos-Prado, que cuenta entre sus objetivos con la ampliación del área de influencia hacia el oeste a través de las Rondas. En este contexto, los nuevos enclaves culturales relacionados con la rehabilitación del Sector 1 de Lavapiés (Sala Olimpia²⁶ -Foto 5- y Circo Estable), unidos a la próxima ampliación del Centro de Arte Reina Sofía, suponen el primer paso en esta dirección. Así mismo, son reseñables el proyecto de centro cultural conocido como La Casa

²⁴ Son numerosas las intervenciones anteriores en otros ámbitos del centro histórico de la ciudad de Madrid. Valgan como ejemplos las aperturas de vías como la Gran Vía de San Francisco, la reordenación del tráfico, la rehabilitación, la dotación de equipamientos o la coordinación con otros mecanismos de intervención. Incluso el *Plan General* de 1963 se expresaba en estos términos: “*el casco antiguo o casco clásico, en el que pueden deslindarse lo que tiene de histórico-monumental, y debe respetarse, de lo que significa no antigüedad, sino vejez e incluso cochambre, y debe ser demolido, para que el resto no sufra desdoro*”.

²⁵ Así mismo, el planeamiento urbanístico también colabora en la rehabilitación de Lavapiés a través de la diferente normativa existente al respecto. Valgan como ejemplo los del Mercado de San Fernando (A.P.E. 01.07); la Plaza de Lavapiés-Sala Olimpia (A.P.R. 01.04); la Nueva Plaza Ministriles Chica (A.P.E. 01.08); Casino de la Reina (A.P.E. 01.10) o el Mercado de Santa Isabel (A.O.C. 01.07).

²⁶ El retraso en la construcción del Teatro Olimpia contrasta con la celeridad con que se ha ejecutado la ampliación del centro de arte Reina Sofía “Lavapiés en su estado original” *El País* (27/2/2004).

Encendida²⁷ (Foto 6), y las posibles acciones que se lleven a cabo sobre la Fábrica de Tabacos²⁸.

Por último, el más reciente programa de intervención es el *Plan de Intervención Social y Educativa de Lavapiés*. Cuenta con una inversión superior a los 21 millones de euros, aportados por la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento (Consejerías y Áreas de Servicios Sociales y de Educación), para el periodo 2001-2003. Este plan, que cuenta entre sus objetivos la creación de un Centro Comunitario Social en el antiguo Casino de la Reina, surge como respuesta a los conflictos de delincuencia, vandalismo e inseguridad que se producen en el barrio durante la primavera del año 2000. Las principales actuaciones del programa son el fomento de la participación social, la atención a la infancia, adolescencia y juventud, la formación para la inserción social y laboral, la promoción y atención de la mujer y de las familias en dificultades, así como la atención a mayores. Dicho plan tiene una relación directa con el *Plan Municipal de Equipamientos* como complementos a las acciones ligadas al Área de Rehabilitación Preferente. Es por tanto, una respuesta sectorial en materia social, de intervención rápida sobre problemas de esta índole.

4.1.5. Agentes intervinientes

La actuación estatal se produce a través del Ministerio de Fomento (antes Ministerio de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes). Este organismo ha constituido el pilar económico básico de la mayor parte de las operaciones. El mecanismo de colaboración se ha basado en el establecimiento de convenios con otras instituciones públicas (apoyo económico a la mejora del entorno urbano) o bien a través de ayudas directas a los residentes (encaminadas a la rehabilitación privada de edificios y viviendas).

La participación regional, a través de las diferentes Consejerías implicadas, también se ha hecho notar en las diferentes intervenciones llevadas a cabo en Lavapiés, en unos casos económicamente y en otros en forma de órgano gestor, en colaboración con otros organismos o de forma autónoma. En los últimos años dicha colaboración ha

²⁷ Puesto en marcha por Caja Madrid con una inversión de más de 7 millones de euros en un edificio neomudéjar. En el mismo se han instalado cinco salas de exposiciones, un auditorio, una biblioteca, una sala de proyecciones, un laboratorio de fotografía, talleres, salas de ensayo, ludoteca y cafetería.

²⁸ El edificio fue construido por la Real Hacienda para fábrica de aguardientes y licores, papel sellado y depósito de efectos plomizos. José Bonaparte la transforma en fábrica de cigarros y rape, inaugurándose su nueva utilización el 1 de abril de 1809 (COAM, 1982:166). Para ampliar la información sobre el origen, usos y actividades del edificio consultar Sambricio & Hernández (2002:123).

Con una superficie de 11.849 m², el Plan General de 1997 establece un uso de equipamiento público bajo la Norma Zonal 1 Grado 5º (se aplica a parcelas ocupadas por edificios que constituyen una singularidad en la trama urbana, bien por sus valores histórico-artísticos, por sus características constructivas, de catálogo, o su uso).

Las últimas noticias apuntan hacia un uso cultural del espacio. Así lo reconoce el siguiente titular: "El arte rescata del olvido a la Antigua Fábrica de Tabacos" Metro Directo (4/2/2004), donde se afirma que el edificio será la sede del Museo Nacional de Artes Decorativas y del Museo Nacional de Reproducciones Artísticas. Esto supone un duro golpe para la Asociación de Vecinos "La Corrala" de Lavapiés que planteaba como propuestas alternativas para dicho espacio, entre otras la creación de pisos tutelados para mayores y vivienda pública en alquiler para jóvenes junto al desarrollo de un Centro de Día para la tercera edad, un Centro de Atención Geriátrica, un Club del Niño, una guardería pública y una Escuela de Oficios Tradicionales. De cualquier modo y con independencia de la solución adoptada, la puesta en valor del gran contenedor de la Fábrica de Tabacos supondría el impulso definitivo para la consolidación del nuevo eje cultural. (GMU, 2002:132).

sido más intensa debido a la coincidencia del mismo signo político (P.P.) de los tres niveles competenciales madrileños.

La intervención municipal ha ido encaminada en el mismo sentido, casi siempre en colaboración con los otros organismos, y al igual que en los casos anteriores, plasmada en la firma de diferentes convenios. El principal órgano gestor ha sido la Empresa Municipal de la Vivienda, que desde su creación se ha convertido en el elemento motor de la rehabilitación de Lavapiés. En la mayor parte de los casos como órgano gestor y coordinador de las diferentes instituciones. Se ha convertido, como entidad más cercana a los ciudadanos, en el principal referente en el proceso rehabilitador en íntima colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo, posibilitando la acción sobre el medio construido.



Figura 4.3. Lavapiés. Estado actual de la Plaza de Agustín de Lara (2004). Verdadero corazón del área y sede de las asambleas vecinales

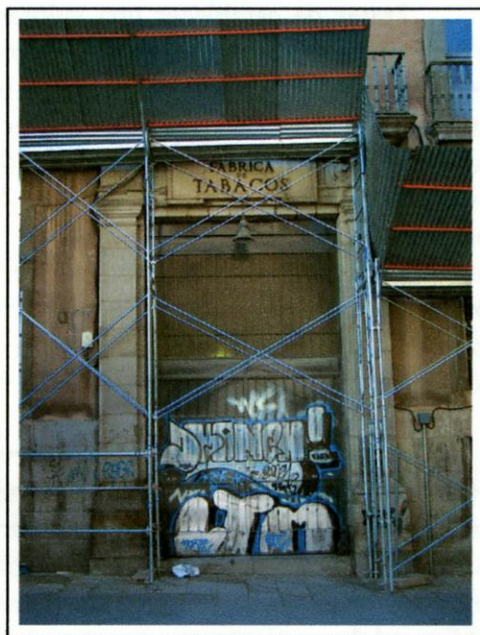


Figura 4.4. Lavapiés. Estado actual del edificio de la Fábrica de Tabacos (2004)

La presión vecinal en el área de Lavapiés ha sido también muy relevante. De hecho, fue la presión de los mismos residentes la que dio origen a los procesos de intervención. Las asociaciones de vecinos, agrupadas en torno a la F.R.A.V.M., han colaborado activamente en la gestión de los diferentes proyectos. De hecho, el 1 de julio de 1997, la F.R.A.V.M. procede a abrir su propia Oficina de Información sobre el Área de Rehabilitación de Lavapiés (Oficina de Información Vecinal). En noviembre de 1997 se aprueban los Estatutos de la Entidad Gestora del Área de Rehabilitación Preferente de Lavapiés, a los que la F.R.A.V.M. presenta una serie de sugerencias, principalmente relacionadas con la urgente necesidad de que se desplacen a la Oficina Municipal los técnicos del Departamento de Rehabilitación de la EMV, a fin de que se comience la tramitación de expedientes de ayudas a la rehabilitación de edificios y viviendas.

En el caso de la Operación Lavapiés, ésta se enmarca en el conjunto de intervenciones desarrolladas en las diferentes Áreas de Rehabilitación Preferente²⁹ declaradas en zonas de Madrid de especial relevancia para la ciudad, y de las cuales ya hemos dado cuenta en capítulos anteriores. Nacen como consecuencia de los convenios de colaboración suscritos entre las administraciones central, autonómica y local. En ellas, entre las que obviamente se encuentra el A.R.P. de Lavapiés, se produce un claro ejemplo de coordinación interinstitucional y de colaboración con las asociaciones de vecinos. Además del propio éxito de la intervención, aún por valorar, no cabe duda de que la colaboración entre organismos y entre éstos y la participación vecinal³⁰ constituye uno de los elementos clave de la intervención.

4.1.6. Balance y valoración

Tratar de establecer una valoración sobre el proceso de intervención en el área de Lavapiés constituye una tarea ardua y de difícil realización. Estamos ante un barrio desfavorecido, enclavado en el centro histórico de la ciudad de Madrid, con unos claros antecedentes históricos de desfavorecimiento. Hemos presentado su evolución, los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento, la situación actual del área así como las políticas de intervención y los agentes implicados. A la vista de todo ello podemos alcanzar un balance si no positivo, sí esperanzador. A pesar de que la intervención sobre el ámbito carece de la suficiente continuidad temporal, los resultados obtenidos abren las puertas de la esperanza hacia posibles cambios venideros, tanto en los aspectos físicos, de rehabilitación y de renovación, como en la resolución de los problemas de índole social que sufre la población residente.

No cabe duda de que la intervención en Lavapiés responde a la problemática detectada. Habría que plantearse la misma cuestión desde diferentes puntos de vista. Desde la perspectiva tipológico-morfológica, ningún grupo social aceptaría hoy viviendas de nueva planta con los parámetros de habitabilidad de las viviendas de Lavapiés, ni siquiera las ya rehabilitadas. Cabe entonces preguntarse si la actuación pública debe orientarse a consolidar la permanencia en estas situaciones de infravivienda que algunos han tachado de “chabolismo vertical”³¹, o por el contrario, condicionar su intervención. Para ello es necesario orientar la misma hacia la protección del patrimonio con la necesaria adecuación de la vivienda a parámetros de futuro. “La recuperación del barrio pasa por independizar los conceptos de protección de la población y de la edificación, que no pueden contemplarse de forma conjunta” (Contreras, 1994:48).

²⁹ En total han sido 12 las Áreas de Rehabilitación Preferente declaradas en la Comunidad de Madrid entre 1994 y 1999. Afectan a 24.853 viviendas con una inversión total de más de 304 millones de euros. A ellas hay que sumar las 26 Zonas de Rehabilitación Integrada acogidas al Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid 1997-2000 (7.636 viviendas y una inversión total de más de 37 millones de euros).

³⁰ Entre ellas la Red de Colectivos de Lavapiés integrada por la Asociación de Vecinos “La Corrala”, el Lobby Feroz, el Laboratorio, Xenofilia, SOS Racismo, la Escalera Karacola, la Asociación de Inmigrantes Senegaleses en España y la Asociación de Mujeres Marroquíes, además otras de menor entidad.

³¹ El término “chabolismo vertical” se comenzó a usar en relación con las condiciones de la edificación de la política de vivienda franquista en términos de poblados dirigidos, de absorción, mínimos, agrícolas o unidades vecinales. En los últimos tiempos también se ha utilizado para hacer referencia a la existencia de infraviviendas en altura en los cascos históricos.

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Caracterización General

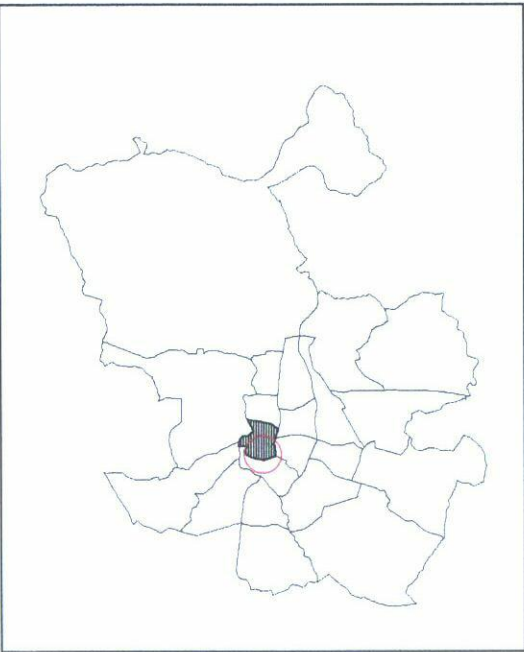
Denominación
Lavapiés

Distrito
Centro

Barrio
Embajadores

Sector/es Urbano/s
Centro (incluido en su totalidad)

Población total
58.577 residentes



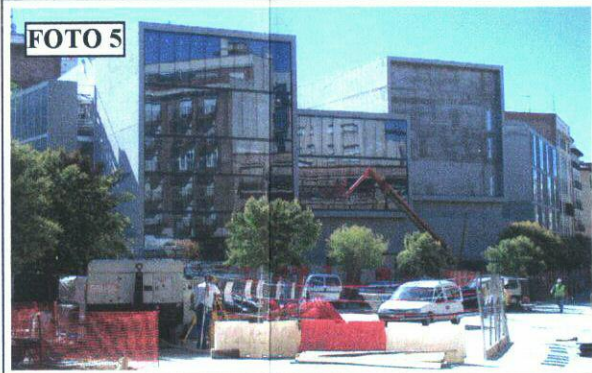
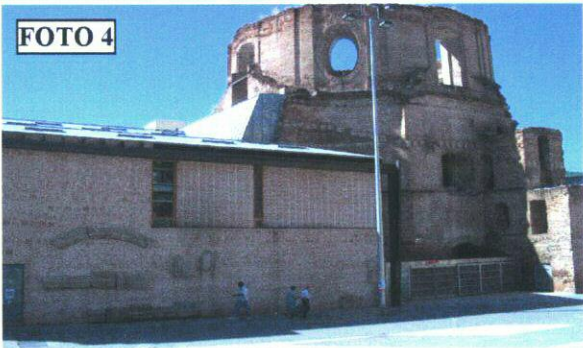
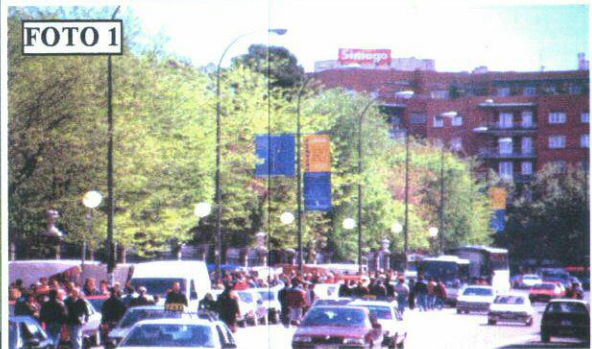
Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	72 %	Tasa de Trabajadores No Cualificados	13,4%
Tasa de Desempleo	25 %	Tasa de Hogares Monoparentales	9,8%
Tasa de Desempleo Juvenil	39,1%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	0,7%
Tasa de Desempleo Femenino	26,6%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	24,3%
Tasa de Población Sin Estudios	12,9%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	25,3%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	15,3%	Tasa de Población Inmigrante	4,1%
Tasa de Trabajadores Eventuales	23,5%		

Caracterización Cualitativa

Problemas ligados al entorno urbano			
Infraestructuras	X	Espacios públicos	X
Obsoletas	X	Deficiente conservación	
Mal estado general	X	Falta de limpieza	
Inadecuadas		Deterioro	X
Problemáticas		Ligados al transporte público	
Espacios verdes	X	Escaso	
Ausencia y/o Carencia	X	Mala accesibilidad	
Deficiente conservación		Problemas medioambientales	X
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física	X
Deterioro de los mismos		Otros	X
		Problemas ligados a la vivienda	X
		Autoconstrucción	
		Antigüedad de las mismas	X
		Escaso mantenimiento y/o reforma	X
		Hacinamiento	X
		Falta equipamientos básicos	X
		Espacios interedificios	
		Dificultad accesos	
		Deterioro de los mismos	

Problemas ligados al entorno social			
Dotaciones y Equipamientos	X	Escaso grado de asociacionismo	
Insuficiencia	X	Dificultad integración grupos	X
Carencia		Ligados a la actividad económica	X
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades	
Deterioro		Cierre y/o expulsión	X
		Desarraigo físico y/o social	X
		Exclusión física del ámbito	
		Inseguridad latente y/o explícita	X
		Presencia de actividades marginales	X



Desde la perspectiva económica hay que definir la dicotomía entre rentabilidad y necesidad. ¿Es rentable la rehabilitación? ¿Es socialmente aceptable? O, por el contrario, debe ser la iniciativa privada la que lleve el peso de la operación. Ello enlazaría con la perspectiva social de la intervención. Verdaderamente los recursos financieros se están usando correctamente en una rehabilitación que prima el entorno físico común y que olvida en numerosas ocasiones las dificultades económicas de la población residente en esos mismos espacios. A primera vista parece que en este sentido la recuperación del espacio construido está dando resultados. Por el contrario, la rehabilitación privada, con o sin ayudas, plantea numerosas discrepancias ya que no tiene en cuenta las características sociales de la población. El elevado porcentaje de población inmigrante, la presencia de un importante volumen de población pensionista o de otros grupos desfavorecidos, condiciona las intervenciones.

Por último, la perspectiva funcional debe hacer recapacitar acerca del barrio que se quiere. En la actualidad Lavapiés es un área residencial donde el comercio minorista de primera necesidad es casi inexistente, desplazada por comercio especializado y/o mayorista que poco o nada benefician al barrio. Es necesario recuperar económicamente la zona para que pueda constituir un importante impulso al resto de las intervenciones, sin perder la vitalidad del barrio que le da su multiculturalismo étnico (Pérez, 2002:396).

Con ello se debe buscar la complementariedad de las diferentes perspectivas para así conseguir la perseguida rehabilitación integral de Lavapiés. Quizás, sea pronto para poder establecer una valoración puesto que el proceso todavía está en marcha. Por eso también es hora de recapacitar sobre lo conseguido hasta ahora para así poder encaminar correctamente las operaciones aún no iniciadas. No se trata de comprometer inversiones elevadas, ni de un esfuerzo puramente voluntarista, sino de solucionar los problemas tradicionales de un barrio desfavorecido como Lavapiés.

Tampoco queremos pecar de alarmistas o de pesimistas en relación con este barrio. Si bien los problemas son de gran magnitud, también lo son las soluciones adoptadas. Es evidente que estamos ante un problema complejo, de difícil solución, enquistado en el tiempo, pero, con esfuerzo, dinero y voluntad, es posible la mejora de la calidad de vida de los habitantes de este barrio madrileño. Aún así, y tal como se denunciaba en los medios de comunicación³², *“Lavapiés tiene la cara recién lavada, pero en su rostro urbano hay churretes de pena social”*.

³² “Luces y sombras de la rehabilitación” El Mundo (22/2/2002).

Monografía: El comercio de la última ola inmigratoria en Lavapiés. ¿Un nuevo componente de desfavorecimiento o el resurgir económico de un área degradada?

A lo largo de esta monografía vamos a tratar de presentar cuál es la situación actual del comercio en el área de Lavapiés, incidiendo fundamentalmente en aquellos aspectos relacionados con el área de procedencia de quienes regentan dichos comercios. Ante la masiva llegada de inmigrantes, que traspasa los propios límites urbanos, no sólo del barrio sino de la propia ciudad de Madrid y aún más allá, se manifiestan cambios en las estructuras tradicionales del comercio en el ámbito de estudio. Es, por tanto, este comercio, al que algunos catalogan como “étnico”, el aspecto que va a conllevar buena parte del peso de este estudio³³. Quedan por estudiar aspectos tan significativos como la relación vivienda e inmigración, inmigración y delincuencia, integración, etc., que, empero, quedan fuera de dicha investigación por exceder los límites de la misma³⁴.

Esta monografía tratará de mostrar la estructura sectorial de la actividad comercial en Lavapiés, especialmente la referente al comercio minorista, mayorista y de hostelería; el peso que los inmigrantes tienen sobre el conjunto de comercios del área; y por último, la relación entre las actividades comerciales y las áreas de procedencia de los titulares. A diferencia de otros estudios de caso, no vamos a tratar aquí de desentrañar aspectos relativos a una u otra política de intervención, que, como ya hemos visto, sí que se han llevado a cabo en el área. Nos interesa recalcar cómo la inmigración añade un nuevo factor de desfavorecimiento en el ámbito elegido, o cómo se manifiesta a través de la existencia de un importante contingente de actividad comercial claramente sectorializada y disgregada por áreas de procedencia o nacionalidades de los titulares.

a) La actividad comercial en Lavapiés

Es innegable que el centro de la ciudad de Madrid, y en nuestro caso Lavapiés, ha tenido tradicionalmente un claro papel en la función comercial dentro de la propia ciudad. Ya en 1830 se localizaba en Lavapiés, en el barrio del Ave María, un núcleo comercial, de reducidas dimensiones pero de claro corte tradicional y muy popular (Checa & Lora, 1993:82). En relación a ello también estaría la otra función que caracterizó a la zona y de la que hoy quedan algunos resquicios (Fábrica de Tabacos, etc.), como fue la actividad industrial³⁵.

El papel de atracción de las áreas comerciales centrales de las ciudades viene dado por el importante volumen y proporción de los comercios de productos de consumo ocasional en relación con los de consumo habitual (Checa & Lora, 1993:84). Frente a ello, el mercado y el establecimiento con puerta a calle son las formas tradicionales del sector de alimentación en el centro de Madrid. Formas que, además,

³³ En la actualidad no existe un consenso acerca de la idoneidad del término “étnico” a la hora de referirse al comercio promovido por extranjeros. En el artículo de Aramburu (2002) se muestran las diferentes corrientes interpretativas respecto al fenómeno del comercio de inmigrantes en áreas específicas de la ciudad.

³⁴ Un repaso pormenorizado de algunas de estas problemáticas aparece en la publicación de Martínez Veiga (1999).

³⁵ Fueron las Ordenanzas del arquitecto Ardemans (siglo XVIII) las que favorecieron la implantación de dicha actividad (fábricas de salitre, aguardiente, tapices,...), aunque las Ordenanzas de regulación de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aniquilaron esta actividad (Contreras, 1994).

están paulatinamente desapareciendo, sobre todo aquellas de características más artesanas (cedacerías, boterías, cordelerías, esparterías, etc.), o aquellas otras en regresión como exponentes de los cambios en los usos y costumbres. Tal es el caso de las tiendas de complementos militares, sombrererías o carbonerías (Checa & Lora, 1993:119).

Otro fenómeno destacable es la pérdida de protagonismo del centro de Madrid, que tradicionalmente ha tenido como eje fundamental de la actividad comercial durante décadas anteriores. Y ello es debido al propio deterioro estructural, ambiental, urbanístico, social y económico del área, a la mala accesibilidad respecto a otros lugares, al surgimiento de nuevos focos de actividad comercial en el extrarradio y en los distritos periféricos, a la reducción y envejecimiento de la población residente y a la propia expansión de la ciudad (Checa & Lora, 1993:79).

Las razones que generalmente se presentan como exponentes de los cambios en los estilos de vida operados en la sociedad española son el aumento de la renta per cápita, la incorporación de la mujer al trabajo, la elección de áreas distantes del centro como lugar de residencia o la extensión del automóvil, y que, de un modo u otro, van de la mano de muchas de las transformaciones experimentadas en la estructura comercial de Madrid (Checa & Lora-Tamayo, 1993:83). Frente a ello, están surgiendo en dicho centro unos islotes comerciales donde se concentran comercios y servicios especializados en atender a públicos muy concretos. Los dos ejemplos más comunes serían los barrios gays³⁶ y los barrios con importante implantación de grupos étnicos inmigratorios (Buckley, 1998:283).

En uno de los pocos estudios publicados sobre el comercio en Madrid (Checa & Lora-Tamayo, 1993), se habla ya de uno de los fenómenos que va a abordar este texto: la expansión del comercio mayorista, en detrimento del minorista³⁷, sobre todo en la porción más septentrional de Lavapiés. A su vez esto tiene una clara relación con los grupos de inmigrantes que, dedicados a la venta ambulante, se concentran en el barrio por la abundancia de comercios de este tipo que, en mayor o menor medida, abastecen a estos ambulantes (Buckley, 1998:287).

Igualmente se destaca la alta concentración de comercios pertenecientes al sector de la alimentación, motivada por la existencia del Mercado de San Fernando en la calle Embajadores (140 puestos³⁸). Esta modalidad comercial está justificada por el volumen de población de la zona, casi una tercera parte del total del distrito, y por el hecho de no haberse producido el fenómeno de conversión del espacio residencial en oficinas y servicios, general en el resto del distrito. Estas características propias y únicas vienen motivadas por el hecho de que la actividad económica tradicional ha estado marcada por

³⁶ En este sentido, García (2000) señala como éstos barrios se convierten en "mecas" para instalar sus residencias o sus negocios, como reflejo de la capacidad de renovación de los centros de las ciudades y de la dinámica urbana de la aglomeración madrileña.

³⁷ En dicho artículo se reconoce la existencia en el barrio de Embajadores de 1.588 establecimientos minoristas, que suponen el 28% del total de comercios del distrito.

³⁸ A fecha de 1992. En la actualidad dicho mercado se encuentra en fase de rehabilitación. La primera planta seguirá con su función tradicional, albergando más de cuarenta locales comerciales, abiertos hoy día, mientras que en la segunda se plantean diferentes soluciones (desde unos minicines a la construcción de pistas polideportivas que den respuesta a una de las mayores demandas vecinales).

la influencia de El Rastro (Checa & Lora, 1993:91; Contreras, 1994:23), en su doble vertiente de matadero y de comercio de segunda mano³⁹.

b) Planteamientos metodológicos de la monografía

La metodología seguida en esta monografía ha consistido básicamente en la construcción de las bases cartográficas parcelarias, referidas al ámbito territorial elegido. A partir de aquí, y dada la dificultad que plantea la explotación de las fuentes estadísticas existentes⁴⁰, la fuente principal del estudio ha consistido en el trabajo de campo llevado a cabo durante los seis últimos meses de 2002. A partir del mismo y de la información sobre el conjunto de establecimientos comerciales del área de Lavapiés, se han definido tres variables principales: la rama de actividad, el subsector de dicha actividad y el área de procedencia del propietario o regente del local. Las dificultades que el proceso conlleva, especialmente la referida a la distinción del área de procedencia del titular, han sido solventadas en parte a través de las fuentes estadísticas (en buena medida sirven para verificar los resultados obtenidos con la visita personal) y en parte a través de otros indicadores como el nombre del establecimiento, el propio responsable u otras.

La clasificación utilizada en el estudio está basada en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas del año 1993 (CNAE93), publicada por el Instituto Nacional de Estadística⁴¹ (INE), utilizando la abreviada de dos y tres dígitos en los grupos G, H, I, J, K, L y O. Así, la clasificación por ramas de actividad queda tal y como sigue:

Clave 1 - Venta, mantenimiento y reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores; venta al por menor de combustible para los vehículos de motor.

Clave 2 - Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas.

Clave 3 - Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos de motor y motocicletas y ciclomotores; reparación de efectos personales y enseres domésticos.

Clave 4 - Hostelería.

Clave 5 - Actividades anexas a los transportes; agencias de viajes.

Clave 6 - Correos y telecomunicaciones.

Clave 7 - Actividades auxiliares a la intermediación financiera (casas de cambio, corredurías).

Clave 8 - Actividades inmobiliarias.

Clave 9 - Actividades informáticas.

Clave 10 - Otras actividades empresariales (reprografía, fotografía, limpieza, vigilancia, selección de personal, asesorías).

Clave 11 - Actividades diversas de servicios personales (tinte, peluquerías, tratamientos de belleza, funeraria, gimnasio).

³⁹ En este sentido resultan de gran interés las obras de López (1976) y Díaz-Cañabate (1979), acerca del origen del rastro y los mataderos de Madrid.

⁴⁰ La dificultad de explotación de dichas fuentes estadísticas ya ha sido comentada en otros trabajos anteriores (Buckley, 1998; Checa & Lora, 1993). Éstas son las siguientes: Censo de Matrículas del Impuesto de Actividades Económicas de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid; Censo de Locales del Instituto Nacional de Estadística; Padrón de Radicación de Empresas del Ayuntamiento de Madrid; y Censo de Establecimientos Comerciales Minoristas de la Comunidad de Madrid.

⁴¹ Real Decreto 1560/1992 de 18 de diciembre.

Por su parte, la clasificación por subsectores de actividad, definida únicamente para las ramas de comercio al por mayor, comercio al por menor y hostelería, utiliza la abreviada de tres dígitos, quedando como sigue:

- Clave 2 - Comercio al por mayor de productos alimenticios, bebidas y tabaco.
- Clave 3 - Comercio al por mayor de productos de consumo, distinto de los alimenticios (textil, calzado, accesorios, menaje, belleza, librería, juegos, relojería).
- Clave 4 - Comercio al por mayor de productos no agrarios semielaborados, chatarra y productos de desecho.
- Clave 6 - Otro comercio al por mayor.
- Clave 7 - Comercio al por menor en establecimientos no especializados (hipermercado, supermercado, superservicios y autoservicios).
- Clave 8 - Comercio al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en establecimientos especializados.
- Clave 9 - Comercio al por menor de productos farmacéuticos, artículos médicos, belleza e higiene.
- Clave 10 - Otro comercio al por menor de artículos nuevos en establecimientos especializados (textil, calzado, muebles, hogar, menaje, ferretería, librería, relojería, deportes).
- Clave 11 - Comercio al por menor de bienes de segunda mano, en establecimientos (anticuarios).
- Clave 13 - Comercio al por menor no realizado en establecimientos (por correspondencia, en mercadillos y puestos de venta).
- Clave 15 - Restaurantes.
- Clave 16 - Establecimientos de bebidas.
- Clave 17 - Comedores colectivos y provisión de comidas preparadas.

Por último, la clasificación de los comercios agrupados por área de procedencia del propietario o regente queda de la siguiente manera:

- Clave 1 - Africanos subsaharianos
- Clave 2 - Norte de África y Oriente Próximo
- Clave 3 - Extremo Oriente e Indostánicos
- Clave 4 - Latinoamericanos
- Clave 5 - Españoles y otros

De esta forma se realizó un censo de locales por calle en el que se consideran estas tres variables. También se representan aquellos locales vacíos, cerrados o en proceso de reforma. Éstos introducen un claro inconveniente a la hora de catalogar el inmueble así como una cierta dificultad para su clasificación. Así mismo, también se han presentado inconvenientes a la hora de catalogar los comercios en mayoristas o minoristas, puesto que en ocasiones, únicamente un letrero en el escaparate del comercio es el indicador de la condición.

c) Estructura sectorial de la actividad comercial en Lavapiés

En conjunto, el área de Lavapiés cuenta con un total de 1.055 locales comerciales identificados a través del trabajo de campo desarrollado durante el 2002. A ello habría que añadir los 48 locales comerciales que conforman el Mercado de San

Fernando, tanto en el interior como en el exterior del mismo, en su mayor parte de carácter minorista y de alimentación.

Del total de locales comerciales, un 17,2% se encuentran vacíos, cerrados o en proceso de reforma (182 en total). Las causas son varias: en ocasiones, sus reducidas dimensiones que los hacen inviables para buena parte de las actividades económicas, en otras, su nada estratégica situación, en calles de poco tránsito o aisladas, aunque, por lo general, éstos se encuentran asociados a determinadas calles (Olivar, Calvario, Olmo o San Carlos), siendo anecdóticos los casos en aquellas calles más comerciales como Amparo, Mesón de Paredes o Embajadores.

Una proporción mayoritaria de locales (784, 89,7%) tienen que ver con los subsectores de actividad de comercio al por mayor, comercio al por menor y hostelería. Ello nos puede dar una idea de la importancia que la actividad comercial mayorista y minorista tiene en todo el ámbito. En primer lugar, destacaríamos el peso relativo de la actividad al por mayor, que alcanza los máximos valores. En total un 43,4% (348 comercios). En segundo lugar, la actividad minorista, con un 39,1% (307 comercios), y por último, la hostelería, con un 16,5% y 129 comercios. Estas cifras harían referencia a datos totales sin distinción de áreas de procedencia de los propietarios.

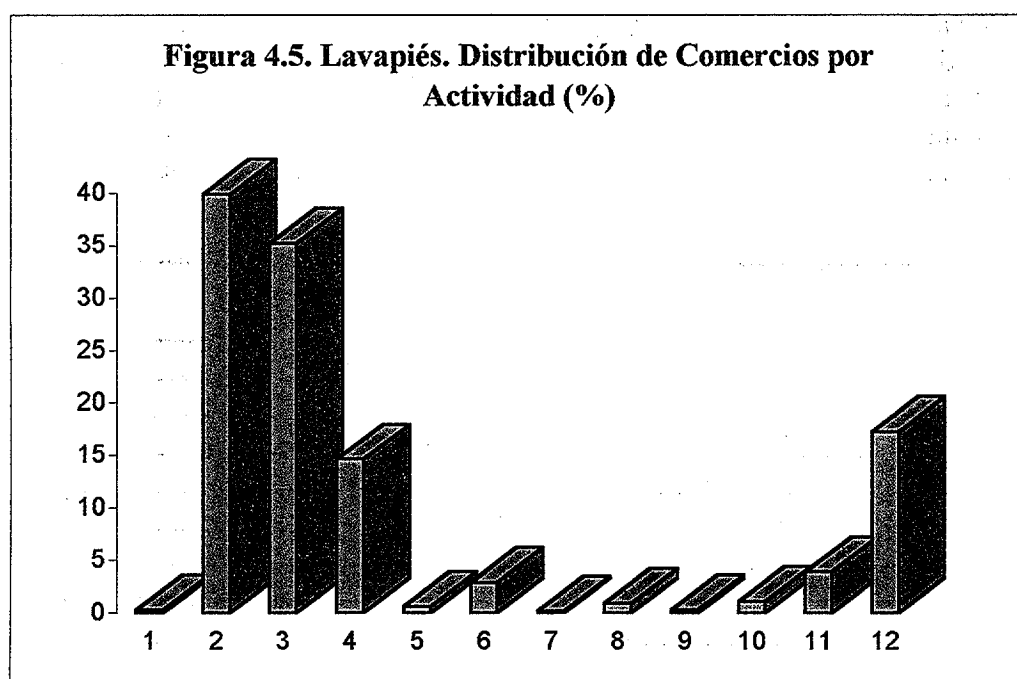
Cuadro 4.2. Lavapiés. Estructura Sectorial de la Actividad Comercial		
	Nº de Comercios	%
1 Venta y reparación de vehículos	3	0,3
2 Comercio al por mayor	348	39,8
3 Comercio al por menor	308	35,2
4 Hostelería	127	14,6
5 Agencias de viajes	5	0,6
6 Locutorios	25	2,9
7 Casas de cambio	2	0,2
8 Inmobiliarias	8	0,9
9 Informática	3	0,3
10 Otros	10	1,1
11 Servicios personales	34	3,9
Total	873	82,7
Locales vacíos (12)	182	17,3
TOTAL	1.055	100

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

Como muestra el Cuadro 4.2, la actividad comercial en Lavapiés está marcada por una clara distribución sectorial. Del conjunto de locales comerciales, casi el 40% de los mismos corresponde al comercio al por mayor. En menor medida, se encuentran los comercios dedicados a la venta minorista con un 35,2% (308 comercios) y a la hostelería con un 14,6% (127 comercios). Estos datos no hacen sino remachar argumentos anteriormente esgrimidos sobre el tradicional papel económico que la zona ha tenido casi desde su creación. Únicamente se detecta un cambio en la clasificación por actividades en función del aumento del comercio mayorista frente al detallista. Hecho éste que viene motivado en buena medida por la presencia de importantes

contingentes de población extranjera, asiáticos sobre todo, que se dedican tradicionalmente a este tipo de actividad comercial.

En el mismo sentido, como se puede apreciar en la Figura 4.5, el resto de sectores de actividad alcanzan valores poco o nada significativos. Es de destacar la existencia de 25 comercios dedicados a servicios de conexión telefónica (valor 6) con otros países (locutorios) lo que también constituye un buen indicador de una elevada presencia de población inmigrante. Por su parte, el sector dedicado a los servicios personales como tintorerías o peluquerías (valor 11) se lleva a 34 comercios. Interesará sobre todo en este último concepto la distribución por áreas de procedencia de los propietarios. Por último, están los locales vacíos (valor 12) que suman el 17,3% del conjunto, cuyas causas y características ya han sido comentadas con anterioridad.



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

La estructura sectorial de la actividad comercial en Lavapiés tiene su reflejo directo sobre el territorio. Como muestra la Figura 4.6, la distribución espacial de dicha actividad muestra cómo el comercio mayorista (el dominante en la zona), presenta una marcada concentración espacial hacia las áreas más septentrionales de las calles de Mesón de Paredes y Amparo, así como sus transversales (Juanelo, Encomienda, Dos Hermanas o Abades). En cualquier caso, suponen la difusión fuera de sus implantaciones tradicionales, en torno a la Plaza de Tirso de Molina, descendiendo por dichas calles hacia la Ronda de Valencia. Este hecho es perfectamente identificable en la calle Amparo donde la presencia de dicha actividad se ha ido extendiendo hasta casi alcanzar la vía principal. Fuera de estos espacios, y salvo excepciones como la calle Embajadores o Magdalena, la presencia de este tipo de comercios no pasa de ser meramente anecdótica. Es, por tanto, un tipo de comercio muy concentrado espacialmente.

Por su parte, el comercio minorista se distribuye de forma más heterogénea, estando presente con menor intensidad en aquellas calles de comercio mayorista dominante. Su representación espacial se concentra fundamentalmente en las calles Tribulete, Lavapiés, Valencia, Embajadores o Miguel Servet. Es por tanto un tipo de comercio que no cumple criterios espaciales determinados sino que se distribuye por todo el territorio. En este sentido, la hostelería, el tercero de los sectores en número, presenta idénticas características. Aunque no está presente en todas las calles del área sí que lo hace en la mayor parte de las mismas, dándose una mayor concentración en torno a las calles Ave María, Lavapiés o Embajadores.

Cuadro 4.3. Lavapiés. Estructura Comercial por Subsectores de Actividad

	Nº de Comercios	%	%*
Comercio Al Por Mayor			
2.2 Al por mayor de productos alimenticios	1	0,1	
2.3 Al por mayor de productos de consumo	344	43,9	
2.4 Al por mayor de chatarra	1	0,1	
2.6 Otro comercio al por mayor	2	0,3	
Total	348	44,4	33
Comercio Al Por Menor			
3.7 Al por menor en establecimientos no especializados	17	2,2	
3.8 Al por menor de alimentos, bebidas y tabaco	66	8,4	
3.9 Al por menor de productos farmacéuticos	16	2,0	
3.10 Al por menor en establecimientos especializados	198	25,3	
3.11 Al por menor de bienes de segunda mano	6	0,8	
3.13 Reparación de enseres domésticos	4	0,5	
Total	307	39,2	29,1
Hostelería			
4.15 Restaurantes	54	6,9	
4.16 Establecimientos de bebidas	71	9,2	
4.17 Comidas preparadas	3	0,4	
Total	129	16,5	12,2
TOTAL	783	100	74,3

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

* Respecto al total de establecimientos comerciales

El resto de los comercios ubicados en los restantes sectores de actividades presentados no poseen características espaciales determinadas. Su distribución es más o menos uniforme en función sobre todo de la disponibilidad de locales. En la zona de comercio mayorista su número es reducido por el simple motivo de que se encuentran ocupados por otra actividad. Quizás la explicación más verosímil de ello hay que buscarla en la relación con asentamientos de núcleos de población de una determinada área de procedencia. Este fenómeno provoca la concentración de comercios relativos a esa área de procedencia en el ámbito más cercano, peluquerías, locutorios, restaurantes, etc.

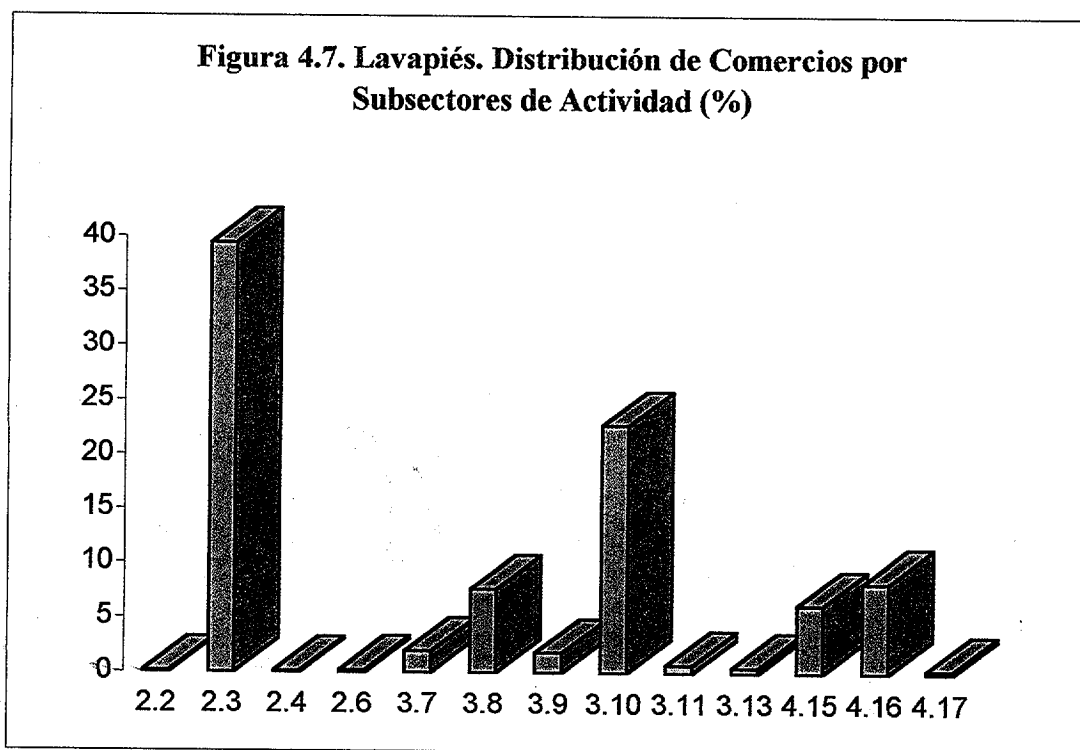
En el Cuadro 4.3 se observa la estructura comercial de Lavapiés desglosada por los subsectores de actividad correspondientes a los tres tipos dominantes, comercio al por mayor, al por menor y hostelería. En el primero de ellos destacan de forma abrumadora los productos de consumo distintos de los alimenticios (43,9%). Se trata fundamentalmente de los relacionados con el textil, los complementos y la bisutería, correspondiendo a los restantes valores muy reducidos. Este tipo de actividad comercial agrupa además al 33% de los comercios existentes en el ámbito.

Figura 4.6. Lavapiés. Clasificación y Localización de la Actividad Comercial



Por su parte, el comercio al por menor presenta una distribución sectorial más homogénea. Así, el 25,3% de los mismos se encuentra dedicado al comercio especializado, tal como textil, complementos, bisutería y otros más tradicionales como ferreterías, papelerías, etc. El otro valor significativo lo alcanzan los establecimientos de alimentos, bebidas y tabaco con el 8,4%, quedando el resto muy disminuido. En conjunto, dicha actividad agrupa al 29,1% de los comercios existentes.

Por último, la hostelería, que supone el 12,2% de los establecimientos de la zona, se encuentra dividida entre los establecimientos de bebidas (9,2%) y los restaurantes (6,9%). La Figura 4.7 muestra como los dos subsectores dominantes corresponden al comercio mayorista de productos de consumo distintos de los alimenticios y el minorista en comercios especializados. Con valores inferiores estarían los comercios de alimentos y los bares y restaurantes.



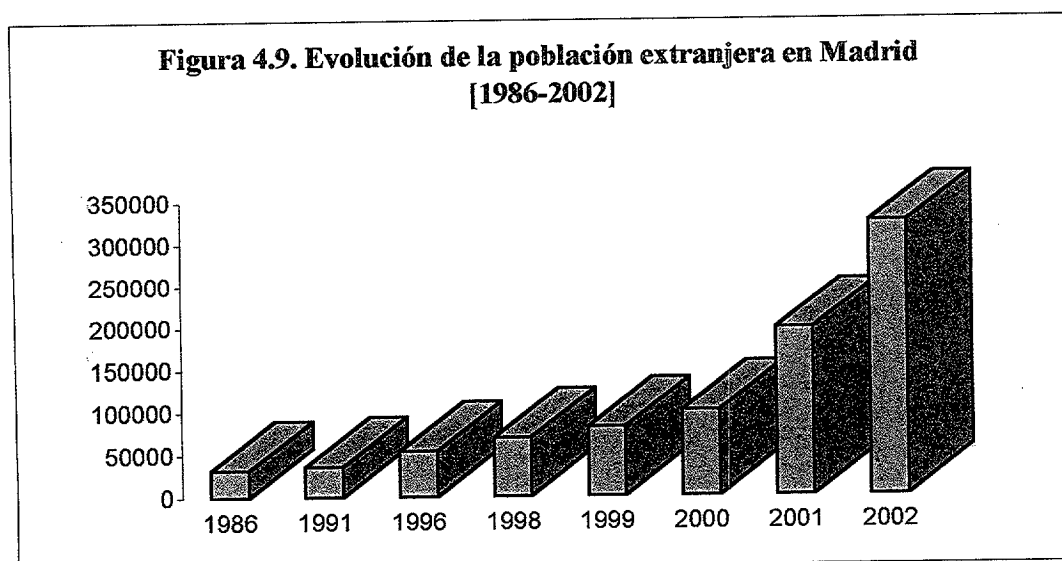
Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

También nos interesará recalcar cómo la distribución espacial de los subsectores de actividad presenta una serie de particularidades (Figura 4.8). Así, podemos apreciar cómo el comercio mayorista de productos de consumo, el subsector dominante, tiene la misma localización espacial que la ya mencionada para el comercio al por mayor (calles de Mesón de Paredes, Amparo y transversales). Este fenómeno viene dado por la gran especialización de este tipo de comercio hacia las actividades textil y de complementos.

Por su parte, el comercio minorista y la hostelería presentan una distribución homogénea, siendo el comercio en establecimientos especializados el más numeroso pero sin una clara segregación espacial (lógicamente son menos cuantiosos en la zona caracterizada por el comercio al por mayor dado la falta de espacio disponible en la misma).

d) El comercio de inmigrantes extranjeros en Lavapiés

Antes de comenzar con el análisis del comercio de inmigrantes extranjeros propiamente dicho, es necesario hacer una serie de consideraciones previas. En primer lugar, debe destacarse, ya que hablamos de comercio por área de procedencia del titular, el incremento espectacular que las cifras de inmigrantes han experimentado en las últimas décadas, aunque aún poco significativos si los comparamos con los del resto de las ciudades capitalinas europeas (Buckley, 1998:285). Tomando en consideración las últimas cifras oficiales⁴², que por lo tanto sólo tienen en cuenta situaciones de regularidad, como muestra la Figura 4.9, el fenómeno adquiere dimensiones más destacables en estos últimos años. De los poco más de 32.000 extranjeros censados en el año 1986, se pasa a más de 323.000 en el 2002. Si bien la evolución es gradual durante los primeros años del periodo, sufre aumentos muy bruscos a partir de la década de los noventa, especialmente marcado entre los años 2000 y 2001 a raíz de un proceso de regularización especial.



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

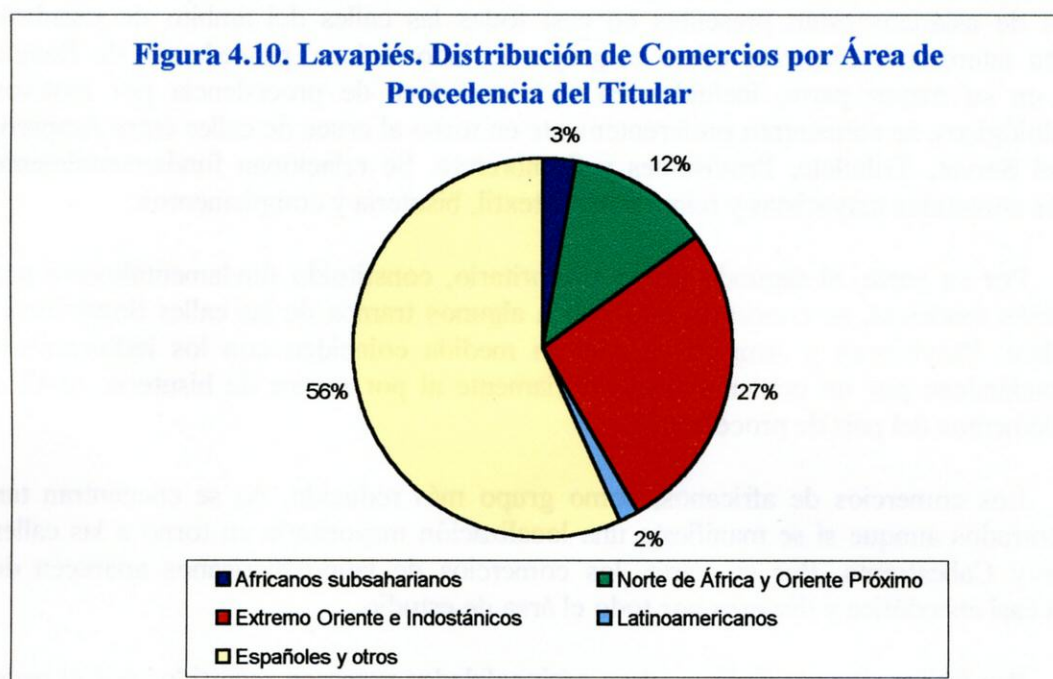
Este hecho tiene una incidencia directa sobre el área de estudio, dado que esa llegada de población extranjera tiene su reflejo en la estructura sectorial de la actividad comercial en Lavapiés. El barrio de Embajadores acoge, según el mismo estudio, un total de 12.240 extranjeros (25,47% de su población) entre los que destacan los ecuatorianos con 4.533 personas, los colombianos con 836 residentes, los marroquíes con 1.449, los chinos con 605 y los bangladeshíes con 414 residentes. Aunque en buena medida estos datos se corresponden con los resultados de la investigación, destaca la elevada proporción de latinoamericanos que luego no tiene su reflejo sobre la actividad comercial del área de estudio. Las restantes nacionalidades (sólo se destacan aquí las más numerosas) sí que están presentes en mayor o menor medida en la actividad comercial.

⁴² Ayuntamiento de Madrid (2002) *Población extranjera en el Padrón Municipal de Habitantes*, Documento de Trabajo del Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Madrid.

Figura 4.8. Lavapiés. Clasificación y Localización por Subsectores Comerciales (Mayor, Menor y Hostelería)



El desarrollo del comercio en manos de inmigrantes extranjeros tiene una serie de claves interpretativas: en primer lugar, hay interpretaciones que tratan de explicar el desarrollo de estos negocios a partir de factores socioculturales o étnicos tales como la confianza en el grupo, la solidaridad étnica, la flexibilidad laboral, etc.; pero también factores estructurales externos propios de la sociedad receptora, como los cambios de pautas de consumo, las posibilidades de acceso a la propiedad, etc.; por último, hay enfoques que remiten los factores espaciales del contexto urbano (Buckley, 1998:284). Nuestro estudio podría incardinarse dentro de este último enfoque ya que trata de presentar la realidad de una estructura sectorial comercial en un entorno urbano de gran centralidad como es Lavapiés.



Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

En este sentido, la Figura 4.10 muestra la distribución de los comercios presentes en Lavapiés clasificados por área de procedencia de sus titulares. Varias son las conclusiones que pueden extraerse del mismo. En primer lugar, el peso de los comercios regentados por población española y de otras procedencias minoritarias (fundamentalmente europeos). Suponen el 56,8% del conjunto de locales (495 en total⁴³). En segundo lugar, los comercios de inmigrantes extranjeros, distribuidos según las distintas áreas de procedencia de los titulares seleccionadas. Así, 232 comercios (26,5%) están en manos de orientales o indostánicos; 108 (12,4%) en manos de marroquíes fundamentalmente; 24 comercios (12,7%) de africanos, senegaleses sobre todo, y únicamente 14 son regentados por latinoamericanos (1,6%). En conjunto, y sumando todos esos comercios el porcentaje se eleva más allá del 40%, lo que puede dar una idea de cual es la situación actual de la estructura comercial hoy. Aunque el área de estudio ha tenido bastante importancia comercial, como hemos visto, lo que ha

⁴³ En el artículo de Cebrián y Bodega (2002) se reconocen un total de 415 establecimientos comerciales regentados por extranjeros en Lavapiés. La discordancia en las cifras viene motivada por la diferente superficie de la zona de estudio y por la diferencia temporal en la realización de los trabajos.

variado ha sido la nacionalidad de los propietarios de los establecimientos. Los extranjeros han ido ocupando buena parte de los comercios tradicionalmente en manos de españoles.

Si observamos la distribución espacial de la actividad comercial por áreas de procedencia de los titulares (Figura 4.11) vemos cómo el grupo mayoritario, los asiáticos⁴⁴, están presentes en aquellas calles o zonas que se caracterizan por el comercio al por mayor de textil, complementos o bisutería. Son las calles de Embajadores, Mesón de Paredes y transversales. Se verifica entonces la relación existente entre dicho área de procedencia y un determinado tipo de actividad, el comercio mayorista, que además se manifiesta espacialmente por medio de una concentración en torno a determinadas zonas, ejes o calles (aunque los comercios en manos de asiáticos están presentes en casi todas las calles del ámbito de estudio). Resulta interesante comentar cómo el grupo de indostánicos, procedentes de Bangla Desh en su mayor parte, incluidos en el mismo área de procedencia por motivos metodológicos, se concentran preferentemente en torno al cruce de calles entre Amparo, Miguel Servet, Tribulete, Provisiones y Sombrerete. Se relacionan fundamentalmente con los comercios mayoristas y minoristas de textil, bisutería y complementos.

Por su parte, el segundo grupo mayoritario, constituido fundamentalmente por población marroquí, se concentra en torno a algunos tramos de las calles Sombrerete, Tribulete, Provisiones y Amparo. En buena medida coinciden con los indostánicos, diferenciándose por un comercio mayoritariamente al por menor de bisutería, textil o complementos del país de procedencia.

Los comercios de africanos, como grupo más reducido, no se encuentran tan concentrados aunque sí se manifiesta una localización mayoritaria en torno a las calles Olivar y Cabestreros. Por su parte, los comercios de latinoamericanos aparecen de forma casi anecdótica y dispersa por todo el área de estudio.

Por último, los españoles y otras nacionalidades aparecen repartidos por el resto de la zona, siendo especialmente numerosos en determinadas calles como Amparo, Lavapiés, Valencia y Ave María. Aunque no existe una relación clara de este grupo con los sectores y subsectores de actividad sí que es destacable la existente con determinados comercios especializados como zapaterías, moda, ferreterías, papelerías, cristalerías, restauración, librerías, peleterías, tintorerías, etc.

El Cuadro 4.4 muestra los comercios clasificados por sector de actividad según el área de procedencia del titular. Vemos como el comercio mayorista -clave 2- se encuentra repartido entre los asiáticos (51,1%) y los españoles en menor medida (29,9%). Por otro lado, también se muestra cómo el comercio al por menor -clave 3- es casi exclusivo de los españoles, con un 73,4% de los mismos. Del mismo modo ocurre con la hostelería -clave 4-, donde el dominio es aún más abrumador, con más de un 80% de los comercios de dicha actividad en manos del mismo grupo. Siendo ésta la tónica dominante para los restantes sectores.

Es interesante destacar cómo en determinados sectores, aún cuando el dominio es mayoritariamente nacional, tal como los servicios personales -clave 11-, como

⁴⁴ “Los inmigrantes chinos pagan fortunas en efectivo por locales comerciales en Lavapiés. Abonan casi 240.000 € por una tienda pequeña en la zona del Rastro” El País (16/6/2003).

Figura 4.11. Lavapiés. Localización de Comercios por Área de Procedencia del Titular



tintorerías, peluquerías, etc., con un 76,5% de las mismas, o, en menor medida los locutorios -clave 6-, la presencia de colectivos extranjeros en los mismos denota, más aún si analizamos su posición espacial, su agrupamiento en torno a las áreas donde viven, regentan o se sitúan los colectivos de la misma nacionalidad. Este es el caso típico de las peluquerías árabes o africanas.

Cuadro 4.4. Lavapiés. Comercios Clasificados por Actividad según Área de Procedencia del Titular (% sobre fila)

Área de Procedencia											
	1		2		3		4		5		
Actividad	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Total
1									3	100	100
2	8	2,3	49	14,1	178	51,1	9	2,6	104	29,9	100
3	5	1,6	32	10,4	44	14,3	1	0,3	226	73,4	100
4	2	1,6	13	10,2	10	7,8			103	80,5	100
5									5	100	100
6	6	24,0	8	32,0			4,00	16,0	7	28	100
7			1	50,0					1	50	100
8									8	100	100
9									3	100	100
10									10	100	100
11	3	8,8	5	14,7					26	76,5	100

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

Cuadro 4.5. Lavapiés. Comercios Clasificados por Área de Procedencia del Titular según Actividad (% sobre columna)

Área de Procedencia											
	1		2		3		4		5		
Actividad	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	
1									3	0,6	
2	8	33,3	49	45,4	178	76,7	9	64,3	104	21,0	
3	5	20,8	32	29,6	44	19,0	1	7,1	226	45,6	
4	2	8,3	13	12,0	10	4,3			103	20,8	
5									5	1,0	
6	6	25	8	7,4			4	28,6	7	1,4	
7			1	0,9					1	0,2	
8									8	1,6	
9									3	0,6	
10									10	2,0	
11	3	12,5	5	4,6					26	5,2	
Total	24	100	108	100	232	100	14	100	495	100	

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo

El Cuadro 4.5 permite establecer la clasificación de la actividad comercial por áreas de procedencia del titular. Así, el grupo más numeroso, los españoles y otros -clave 5-, aunque suponen el grupo más diversificado en cuanto a sectores de actividad

incluidos, muestran una clara especialización en el comercio mayorista (21%), minorista (45,6%) y la hostelería (20,8%). Por el contrario, los asiáticos (232 comercios) tienen una vocación exclusiva por el comercio al por mayor (76,7%). En menor medida, los marroquíes también se especializan en las actividades comerciales mayoristas (45,4%) y minoristas (29,6%), como ocurre con los africanos y los latinoamericanos, que únicamente coinciden en una cierta especialización en torno a los locutorios (25 y 28,6% respectivamente).

Hasta ahora se ha considerado la distribución por grandes sectores de actividad comercial. El Cuadro 4.6 hace referencia a la distribución por subsectores según el área de procedencia del titular. En lo que al comercio mayorista -claves 2, 3, 4 y 6- se refiere, destaca cómo el 51,7% del mismo se dedica a los productos de consumo distintos de los alimenticios -clave 3-, esto es, textil, calzado, accesorios, etc., que, además, se concentra en los asiáticos y los españoles (29,4%).

Cuadro 4.6. Lavapiés. Comercios Clasificados por Subsector de Actividad según Área de Procedencia del Titular (% sobre fila)

Área de Procedencia											
	1		2		3		4		5		
Subsector	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Total
2			1	100							100
3	8	2,3	48	14,0	178	51,7	9	2,6	101	29,4	100
4									1	100	100
6									2	100	100
7			2	11,8	5	29,4			10	58,8	100
8	1	1,5	12	18,2	13	19,7			40	60,6	100
9									16	100	100
10	4	2,0	18	9,1	24	12,1	1	0,5	151	76,3	100
11									6	100	100
13									4	100	100
15	1	1,9	11	20,4	9	16,7			33	61,1	100
16	1	1,4	2	2,8	2	2,8			67	93,1	100
17									3	100	100

Fuente: Elaboración propia

El comercio minorista -claves 7, 8, 9, 10, 11 y 13-, concentrado en los españoles y otros, destaca en los valores de las farmacias -clave 9-, de los anticuarios -clave 11- y de la reparación de enseres domésticos -clave 13- con el 100% de los mismos. Por su parte, el comercio de alimentación -clave 8- cuenta con proporciones de otras áreas de procedencia heterogéneas. Así el 19,7% son asiáticos y el 18,2% son marroquíes, muchos de éstos últimos dedicados a la venta de productos típicos de sus países de origen. Igual ocurre con los comercios especializados -clave 10-, donde los marroquíes y los asiáticos (9,1 y 12,1% respectivamente) se dedican al textil, complementos o bisutería.

En cuanto a la hostelería debemos diferenciar entre los establecimientos de bebidas -clave 16- (93,1% en manos de los españoles) y los restaurantes -clave 15-. Éstos últimos presentan una mayor diversificación y también están relacionados con la

elevada presencia de extranjeros de esas nacionalidades, no sólo comerciantes sino también visitantes externos. Éste sería el caso de los 11 restaurantes árabes o los 9 chinos que aparecen en el área de estudio.

El último de los grandes cruces a realizar (Cuadro 4.7) permite establecer la clasificación de los subsectores de actividad por áreas de procedencia del titular. Los resultados muestran una especialización de las actividades según las áreas de procedencia de los titulares. Los españoles y otros -clave 5- hacia el comercio mayorista de textil y complementos (23,3%), minorista especializado (34,9%) y establecimientos de bebidas (15,5%). Por su parte, los asiáticos hacia el comercio al por mayor de textil y complementos fundamentalmente (76,7%). Los marroquíes hacia el mismo subsector (51,1%) y en menor medida hacia el minorista especializado en los mismos elementos (19,1%). Los africanos en el mismo sentido, 53,3 y 26,7% respectivamente, y los pocos latinoamericanos existentes también hacia el comercio al por mayor de textil y complementos (90%).

Cuadro 4.7. Lavapiés. Comercios Clasificados por Área de Procedencia del Titular según Subsector de Actividad (% sobre columna)

Subsector	Área de Procedencia									
	1		2		3		4		5	
	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%	Comercios	%
2			1	1,1						
3	8	53,3	48	51,1	178	76,7	9	90	101	23,3
4									1	0,2
6									2	0,5
7			2	2,1	5	2,2			10	2,3
8	1	6,7	12	12,8	13	5,6			40	9,2
9					1	0,4			15	3,5
10	4	26,7	18	19,1	24	10,3	1	10	151	34,9
11									6	1,4
13									4	0,9
15	1	6,7	11	11,7	9	3,9			33	7,6
16	1	6,7	2	2,1	2	0,9			67	15,5
17									3	0,7
Total	15	100	94	100	232	100	10	100	433	100

Fuente: Elaboración propia

Estos fenómenos se pueden verificar descendiendo aún más en la escala espacial. La Figura 4.12 muestra la distribución de la actividad comercial por calles (30 en total) y por las áreas de procedencia de los propietarios de los comercios.

Como se puede apreciar, las diferencias entre las diferentes calles del área estudiada son numerosas. En primer lugar, el número de comercios es variable siendo mayor en aquellas calles de mayor longitud. Así, el mayor número de establecimientos comerciales está en las calles de Amparo (115 comercios), Mesón de Paredes (110), Embajadores (93) y Lavapiés-Valencia (100 comercios en conjunto). Las restantes calles conforman un abanico que va desde los 35 comercios de la calle Juanelo, pasando por los 17 de la calle Caravaca o los 10 de la calle Espada, para culminar en el valor

mínimo de la calle Provisiones o de la Travesía de Comadre que únicamente cuentan con 2 establecimientos comerciales.

Destaca la elevada proporción que alcanzan los comercios en manos extranjeras en buena parte de las calles estudiadas. Este hecho es especialmente significativo en las calles Amparo, Juanelo, Encomienda, Sombrerete, Cabestreros, Abades, Caravaca o Cabeza, donde el conjunto de comercios en manos extranjeras supera a los españoles.

Entrando de lleno en las áreas de procedencia de los titulares es de destacar cómo el trinomio nacionales-asiáticos-marroquíes está presente en un buen número de calles, entre ellas Sombrerete, Magdalena, Espada o Miguel Servet. Por su parte, el binomio nacionales-asiáticos es también muy recurrente en calles como Dos Hermanas, Esgrima, Oso o Duque de Alba.

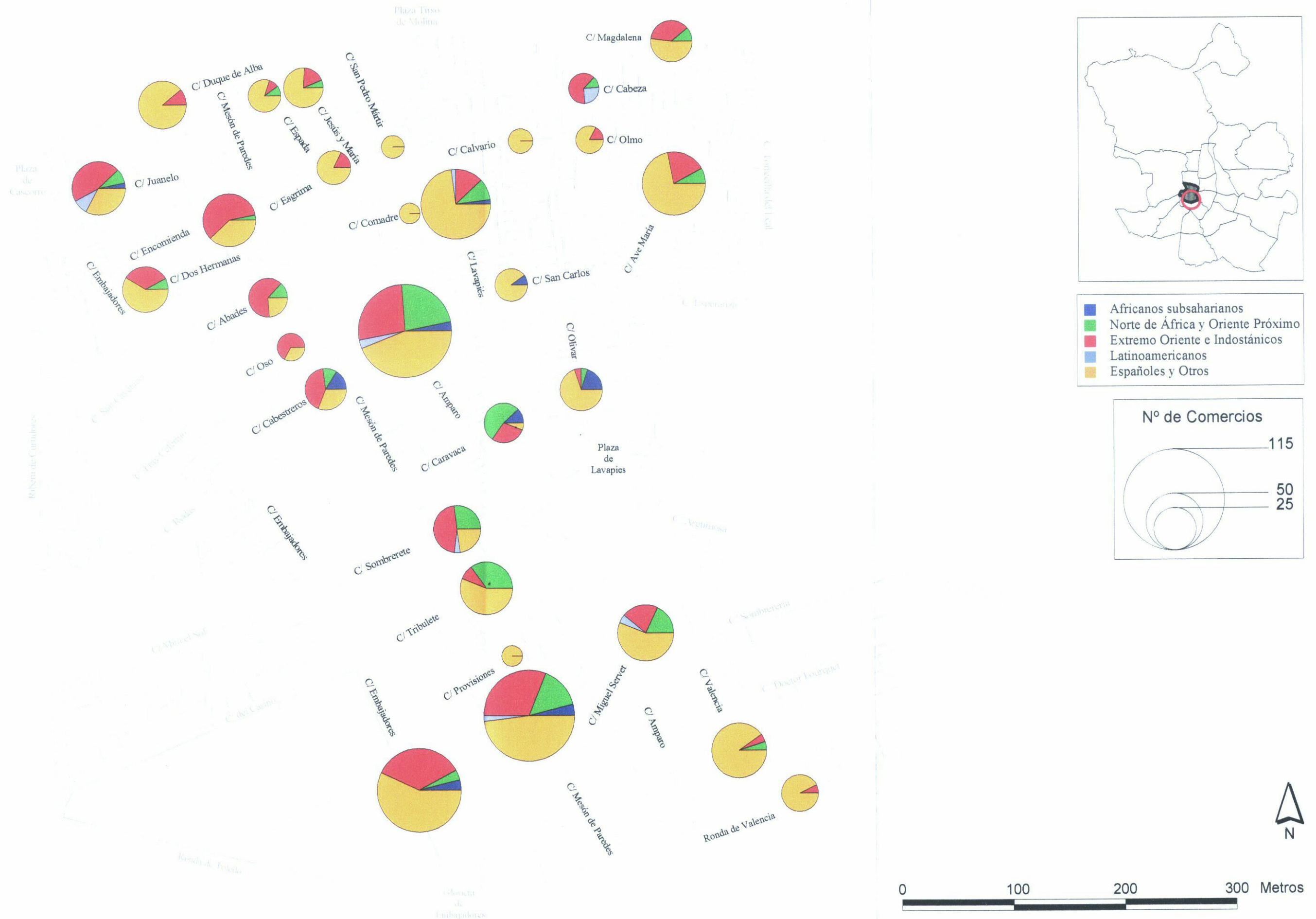
El grupo con menos presencia, los latinoamericanos, lo hacen en 7 calles y de forma reducida, no mostrando por tanto ningún tipo de concentración. Los africanos subsaharianos, senegaleses en su mayor parte, están presentes en nueve calles también de forma minoritaria. Destaca quizás alguna concentración en torno a las calles del Olivar (20%), Cabestreros (16%) y Caravaca (12%), aunque por su reducido número la concentración es poco o nada significativa, al menos en lo que se refiere a la actividad comercial, quizás no tanto en la residencial.

Por su parte, los comercios del área con titulares de procedencia del norte de África y Oriente Próximo, presentes en 20 de las 30 calles, muestran una mayor concentración. Este es el caso de las calles de Amparo, Mesón de Paredes, Miguel Servet y, especialmente Tribulete (35%) y Caravaca (53%). En la misma línea, aunque con cifras más contundentes se sitúan en el área los de procedencia del Extremo Oriente e Indostánicos. Fundamentalmente los primeros aparecen en 25 de las 30 calles del conjunto en porcentajes muy variables, y únicamente no lo hacen en calles de escasa entidad. Constituye el grupo mayoritario de comercios extranjeros y fluctúa entre el 35% de la calle de Embajadores, el 46% de las calles de Juanelo y Sombrerete, el 58% de la calle de la Encomienda o el 62% de la calle de Abades. Así mismo, con porcentajes menores, están muy presentes en las calles comerciales más típicas como Amparo o Mesón de Paredes, ligadas a un determinado sector de actividad.

Por último, es interesante destacar algunas calles que no han sido afectadas de forma tan notoria por la colonización comercial de los distintos grupos de inmigrantes. Este sería el caso de las calles de Lavapiés (75% de los comercios en manos de nacionales y otros), Valencia (89%) o Duque de Alba (89%) a las que habría que sumar un buen número de calles de reducidas dimensiones donde lo que queda son los comercios tradicionales. Este sería el caso de las calles Olmo, Espada, Esgrima o Provisiones.

Se manifiesta, por tanto, una gran especialización comercial por ramas de actividad, por subsectores y por áreas de procedencia del titular en Lavapiés que incluso es perceptible a nivel de calle. Las estrategias comerciales de localización no han seguido, por norma general, la concentración por nacionalidades como ocurre en otras ciudades del mundo. Así, en Lavapiés no podemos hablar de "*barrio chino*" ni de la "*pequeña Italia*", porque no constituye una zona de residencia sino de comercio de dicha nacionalidad. El fenómeno del comercio de inmigrantes extranjeros podría ser

Figura 4.12. Lavapiés. Volumen de Actividad Comercial por Calles y Áreas de Procedencia del Titular



explicado en base a otros factores como el bajo precio del alquiler, la centralidad y la accesibilidad, la flexibilidad legislativa y administrativa que, a la postre, originan esa concentración comercial.

e) Conclusiones

El Lavapiés de hoy día no difiere apenas, urbanísticamente hablando, del existente en el siglo pasado, salvo las mejoras arquitectónicas y de rehabilitación, los trazados viarios, su caserío, su tradición, su “casticismo”, sus funciones urbanas residenciales y comerciales siguen perviviendo. Entonces, ¿qué ha cambiado? Fundamentalmente, la presencia de población de orígenes diversos, transcontinentales, fenómeno éste sin antecedentes en esta área de la ciudad. Unido a ello, la ocupación, la colonización, la puesta en marcha de una incipiente actividad comercial por parte de estos colectivos de inmigrantes, que además, no residen en una buena parte en el propio Lavapiés. Chinos, indios, colombianos, marroquíes, senegaleses, y así un largo etcétera, conviven en pleno centro de Madrid, y sacan adelante sus comercios ante la atónita mirada de los residentes tradicionales, que ven reactivarse su barrio de toda la vida de un modo poco acostumbrado para ellos.

El Lavapiés de hoy día se ha convertido en un verdadero bazar de proporciones inmensas. La especialización funcional basada mayoritariamente en el comercio al por mayor de ropa, complementos y bisutería, se ve acompañada por una concentración espacial, asociada a determinados extranjeros de orígenes diversos. El comercio mayorista está asociado al Lejano Oriente y a los Indostánicos, el comercio minorista a los oriundos del norte de África y Oriente Próximo, mientras que los africanos subsaharianos y los latinoamericanos, éstos últimos en número muy reducido, confluyen en ambas modalidades comerciales. Por último, los españoles y de otras procedencias se dedican a actividades tradicionales en la zona como el comercio al por mayor, al por menor y a la hostelería.

El conjunto de todos ellos perfectamente localizables sobre un mapa. El comercio mayorista de origen asiático en torno a ejes comerciales tradicionales como la calle Amparo, Mesón de Paredes o Embajadores. El comercio en manos de indostánicos en tres o cuatro calles en torno a la calle Amparo. El comercio marroquí en torno a otro conjunto de calles próximas al Mercado de San Fernando. Y por último, los africanos localizados en pequeños reductos. La visita de Lavapiés nos transporta a otros lugares y países lejanos, a otro Madrid, donde es posible comprar productos a los que hace años era imposible acceder si no era visitando el país en cuestión. Es más, se puede incluso satisfacer el apetito más exigente en los diferentes restaurantes existentes en la zona, bien chinos, coreanos, turcos, árabes, senegaleses,...,y junto a ello, los más tradicionales asturianos, gallegos o castizos⁴⁵.

La realidad demuestra la existencia de un importante volumen de comercio de inmigrantes extranjeros. Un comercio que atrae clientes del propio Madrid, pero también de otras zonas españolas y europeas (el 80% de los clientes viene de fuera de Madrid y de España, de países como Portugal, Francia, Italia, Alemania o Suecia⁴⁶), lo

⁴⁵ “El universo gastronómico de Lavapiés. La cocina de medio mundo, generalmente a precios módicos, se concentra en este barrio multicultural” El País (27/2/2003).

⁴⁶ “Lavapiés se ha convertido en cinco años en un centro internacional de venta al por mayor” El País (12/11/2002).

que convierte a Lavapiés en un auténtico centro internacional del comercio, fundamentalmente al por mayor de determinados sectores (textil, complementos y bisutería).

Ahora bien, quedan por dilucidar dos cuestiones principales. En primer lugar, el papel que la concentración espacial de la actividad comercial de inmigrantes extranjeros juega como impulsora de la integración de dichos grupos. A priori, se presenta difícil por la variedad de culturas y por la eliminación de los comercios tradicionales madrileños. En segundo lugar, el papel que esa misma concentración espacial de la actividad comercial, y de los grupos étnicos asociados a la misma, juega como revitalizadora⁴⁷ de una zona que hasta hace bien poco presentaba unos niveles de desfavorecimiento, urbanos, económicos, sociales y medioambientales bastante alarmantes (Cebrián & Bodega: 2002:561). “El numeroso comercio puede ser una semilla de integración. Seguramente es cuestión de tiempo” (Pérez, 2002:396). Por último, las consecuencias que la desaparición de un importante y emblemático comercio tradicional puedan plantear. Como decía un residente: “cada vez que uno de ellos compra un local se cierra una panadería, una mercería, una taberna o una ferretería”. La contradicción está en que, gracias a ello, se está dando una fuerte reactivación comercial y económica de toda el área donde se abren locales que llevan años cerrados, lo que provoca una reivindicación vecinal que clama por una ausencia de espacios dedicados a la carga y descarga de mercancías, sin una clara solución por el momento⁴⁸.

A pesar de todo, el peso del comercio de titulares españoles sigue primando en la actualidad sobre el intenso proceso de cambio que acontece⁴⁹, aunque ello no suponga más que un vano intento de freno a una situación imparable, de la que únicamente queda el recuerdo de unos comercios tradicionales, castizos y casi culturales, que ya no volverán a renacer.

⁴⁷ En este sentido, las conclusiones de la Mesa Redonda “La revitalización comercial de los centros históricos”, dentro del Primer Congreso de Centros Históricos de España, celebrado en Madrid, los días 16 y 17 de octubre de 2001, fueron las siguientes: para conseguir la revitalización comercial de los centros históricos hay que implicar a todos los agentes sociales, económicos y políticos; no es posible la revitalización de los centros, sin la de su comercio; existe la necesidad de buscar incentivos comerciales, mediante la elaboración de planes de urbanismo, que involucren a todos los agentes implicados; debe producirse una adecuada gestión del comercio.

⁴⁸ En el artículo de Aramburu (2002) se expone una situación similar de disparidades entre la actitud contraria de los comerciantes autóctonos y la actitud favorable de las clases populares hacia los comercios de inmigrantes extranjeros en el distrito de Ciutat Vella de Barcelona.

⁴⁹ Desde las asociaciones de comerciantes se suele reconocer que las administraciones son las únicas que pueden tomar las medidas necesarias para impedir la instalación inexorable, a medio plazo, del comercio foráneo (García, 2001).



Figura 4.13. Lavapiés. Comercio al por mayor de productos manufacturados. Titular de origen asiático. Calle de Embajadores



Figura 4.14. Lavapiés. Diferencias manifiestas entre la fachada comercial y el uso. Comercio al por mayor de textil, de origen asiático. Calle de Embajadores



Figura 4.15. Lavapiés. Nuevos comercios enfocados a la población residente. Carnecería islámica. Calle del Sombrerete



Figura 4.16. Lavapiés. Ejemplo de comercio de restauración extranjera. Bar africano. Calle de la Cabeza



Figura 4.17. Lavapiés. Comercio tradicional. Restauración. Taberna del Avapiés Esquina de las calles de la Cabeza y Lavapiés



Figura 4.18. Lavapiés. Comercio tradicional. Ultramarinos. Uno de los escasos ejemplos de comercios en manos de residentes tradicionales. Calle de Embajadores

BIBLIOGRAFÍA LAVAPIÉS

ÁLVAREZ, A. (1976) "Aportaciones al análisis de los programas de renovación urbana", *Ciudad y Territorio*, nº 4, pp. 53-62.

ÁLVAREZ, A. (1978) *La remodelación del centro de Madrid*, Editorial Ayuso, Madrid.

ARAMBURU, M. (2002) "Los comercios de inmigrantes extranjeros en Barcelona y la recomposición del inmigrante como categoría social", *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. VI, nº 108.
[<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-108.htm>]

BAREA, A. (1977) *La forja de un rebelde*, Editorial Taurus, Madrid.

BRANDIS, D. (1983) *El paisaje residencial en Madrid*, M.O.P.U., Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, Bilbao.

BRANDIS, D.; DEL RÍO, I.; TROITIÑO, M. A. (1993) "Caracterización y problemática actual de los usos del suelo del área central de Madrid", *Eria*, pp. 109-123.

BUCKLEY, M. (1998) "Inmigración y comercio en Madrid. Nuevos negocios para nuevas gentes", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 18, pp. 283-297.

CARRASCO, C. (1975) "Ruptura y rehabilitación del patrimonio cultural y urbanístico", *Ciudad y Territorio*, nº 3, pp. 29-42.

CHECA, A. & LORA, G. (1993) "El comercio minorista en el centro de Madrid", *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie VI, Geografía, nº 6, pp. 79-138.

CEBRIÁN, J.A. & BODEGA, I. (2002) "El negocio étnico, nueva fórmula de comercio en el casco antiguo de Madrid. El caso de Lavapiés", *Estudios Geográficos*, vol. LXIII, nº 248-249, pp. 559-580.

CLUSA, J. (1978) "El sector terciario en los centros históricos. Algunas notas sobre la descentralización terciaria", *Ciudad y Territorio*, nº 3, pp. 21-32.

COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID (1982) *Guía de arquitectura y urbanismo de Madrid, Tomo I*, Servicio de publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

CONTRERAS, F. (1994) "El área de Lavapiés", *Urbanismo COAM*, nº 22, pp. 42-48.

DÍAZ-CAÑABATE, A. (1979) "El Rastro", (en) MOLINA, M. (Coord.) *De la Plaza de Santa Cruz a la Villa de Vallecas*. Espasa Calpe, S.A., Madrid, pp. 521-540.

EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA (1997) *Memoria de Gestión 1996*, Empresa Municipal de la Vivienda, Madrid.

EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA (1999) *Áreas de Rehabilitación Preferente. Intervenciones en el centro histórico de Madrid. 1994-1999*, Empresa Municipal de la Vivienda, Concejalía de Vivienda, Ayuntamiento de Madrid.

EZQUIAGA, J. M. (1986) "Madrid entre la 'Operación derribo' y la rehabilitación del centro: la incidencia de las normativas edificatorias en la salvaguarda de la ciudad histórica", *Ciudad y Territorio*, nº 70, pp. 83-114.

FEDERACIÓN REGIONAL ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID (2001) *Para seguir avanzando. Memoria de la FRAVM 1998-2001*, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Madrid.

FERNÁNDEZ, V. (1994) "Los centros históricos en la evolución de la ciudad europea desde los años setenta", *Ería*, pp. 121-131.

GARCÍA, E. (2000) "Del armario al barrio: aproximación a un nuevo espacio urbano", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 20, pp. 437-449.

GARCÍA, M. (2001) "La revitalización de los centros históricos". Texto de la Intervención en la Mesa Redonda del *Primer Congreso de Centros Históricos Españoles*. Madrid, 16-17 de octubre de 2001.

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO (1999) *Diseñando el Madrid del futuro: 4 años de gestión urbanística 1995-1999*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO (2002) *Madrid. 4 años de Gestión del Plan General de Ordenación Urbana 1997*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

GIMÉNEZ, C. (Coord.) (1993) *Inmigrantes Extranjeros en Madrid*, Serie Informes Técnicos, Volumen 4, Comunidad de Madrid.

GIMENO, A. (1988) *Programa de Intervención Preferente Lavapiés Ave María*, Madrid.

LEAL, J. (1987) "El boom inmobiliario madrileño: precios altos para rentas bajas", *Alfoz*, nº 46, pp. 23-84.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999) *Madrid 1979/1999. La transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

LÓPEZ, A. (1976) "Notas sobre el origen del rastro y los mataderos de Madrid", *Estudios Geográficos*, vol. 37, nº 144, pp. 267-286.

MARTÍN, M. (1993) "Los efectos sociales de la política inmigratoria", *Política y Sociedad*, nº 12, pp. 37-43.

MARTÍNEZ, L. & RAMÍREZ, E. (1998) "El proceso de rehabilitación de los cascos antiguos. Intervención en los servicios infraestructurales del Área de Rehabilitación Preferente de Lavapiés. I Fase", *M.I. Montajes e instalaciones*, vol. 28, nº 316, pp. 29-38.

MARTÍNEZ, L. & RAMÍREZ, E. (1998) "La rehabilitación integral de Madrid. Ejemplos: áreas de rehabilitación preferente de Lavapiés y Cañoroto", *Revista de Obras Públicas*, vol. 145, nº 3377, pp. 35-47.

MARTÍNEZ, P. (2000) "Las corralas: un estudio del espacio en la ciudad", *Revista Ateneo de Antropología*, Revista Digital del Departamento de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, nº 9.
[http://www.ucm.es/info/dptoants/ateneo/las_corralas.htm]

MARTÍNEZ, U. (1999) *Pobreza, segregación y exclusión espacial. La vivienda de los extranjeros en España*, Icaria Editorial, Barcelona.

MENÉNDEZ DE LUARCA, J.R. (1975) "Posiciones teóricas de dilapidación de los centros históricos", *Ciudad y Territorio*, nº 3, pp. 17-21.

MOLERO, M. (1988) "Los municipios del sur en la problemática del 'cinturón industrial' y los nuevos guetos de pobreza y marginalidad social", *Alfoz*, nº 56, pp 65-67.

PARREÑO, J. (1986) "Lavapiés: playa de naufragios", *Alfoz*, nº 32, pp. 45-48.

PÉREZ, C. (2002) "Algunos estereotipos sobre la inmigración. El ejemplo de Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense, Volumen extraordinario*, pp. 387-398.

RIBAS, M. (1975) "Problemática de la conservación del centro histórico", *Ciudad y Territorio*, nº 3, pp. 11-16.

RODRÍGUEZ, V.; VÁZQUEZ, C. y PUGA, D. (2002): "Bases para un estudio de la gentrificación en Madrid", *Boletín de la Real Sociedad Geográfica, Número especial de Homenaje a D. Antonio López Gómez*, nº 137-138, Madrid, 2002, pp. 273-310.

RUIZ, E. (1976) *Ordenación y transformaciones urbanas del casco antiguo madrileño durante los siglos XIX y XX*, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid.

SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Edits.] (2002) *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid.

SÁNCHEZ DE PALACIOS, M. (1979) "Lavapiés", (en) MOLINA, M. (Coord.) *De la Plaza de Santa Cruz a la Villa de Vallecas*. Espasa Calpe, S.A., Madrid, pp. 501-520.

SIMÓN, J. (1994) *Arrabales y barrios bajos*, Instituto de Estudios Madrileños: La Librería, Madrid.

TROITIÑO, M. A. (1992) *Cascos antiguos y centros históricos. Problemas, políticas y dinámicas urbanas*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid.

VALENZUELA, M. (1986) "Cascos antiguos y dinámica territorial", (en) AA.VV. *Toledo: ¿Ciudad viva? ¿Ciudad muerta?*, Colegio Universitario de Toledo, pp. 537-551.

VEGA, J. (1988) *Programa de Intervención Preferente Lavapiés Amparo*, Madrid.

“En el camino que desde Madrid conduce a Chamartín, que es la carretera a Francia, se ha construido últimamente un caserío con el nombre de Tetuán, que, si continua como ha empezado, será en breve un punto de consideración...”

Cayetano Rossel *Crónica de la provincia de Madrid*

4.2. LA VENTILLA. UNA BARRIADA DE ASCENDENCIA INMIGRATORIA CON GRAN CENTRALIDAD. CAMBIOS Y SUPERVIVENCIAS

4.2.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación de La Ventilla

El área de La Ventilla, enclavada en la parte septentrional del distrito de Tetuán, abarca la superficie correspondiente a dos sectores urbanos en su totalidad, “*La Ventilla*” y “*Mártires de la Ventilla*”, así como la zona más septentrional del sector urbano denominado como “*Antiguo Barrio de Tetuán*” (Figura 4.19). Como ocurría con el caso de Lavapiés, la delimitación del ámbito es difícil puesto que los límites no son nítidos. Los dos primeros sectores urbanos sí que pueden ser considerados como una única unidad espacial con características diferenciadas en cada uno de ellos. Sin embargo, hemos decidido también incluir parte del antiguo núcleo de la barriada de Tetuán puesto que es muy significativo el proceso de renovación de la edificación producida en el mismo a raíz de la creación de un gran eje de comunicación, la Avenida de Asturias. Esto es corroborado por la delimitación administrativa oficial del municipio de Madrid que divide en dos este núcleo, incluyendo el área de estudio en el Barrio de la Almenara y por la delimitación del Plan de Reforma 6.1.

La población de La Ventilla, tal como la hemos delimitado según el Padrón de Habitantes de 1996, es la siguiente: La Ventilla (3.618 habitantes); Mártires de la Ventilla (3.529 habitantes) y Antiguo Barrio de Tetuán (23.007 habitantes). En total, y dada la no-inclusión de la totalidad de este último sector urbano, podemos estar hablando de una población cercana a los 10.000-15.000 habitantes.

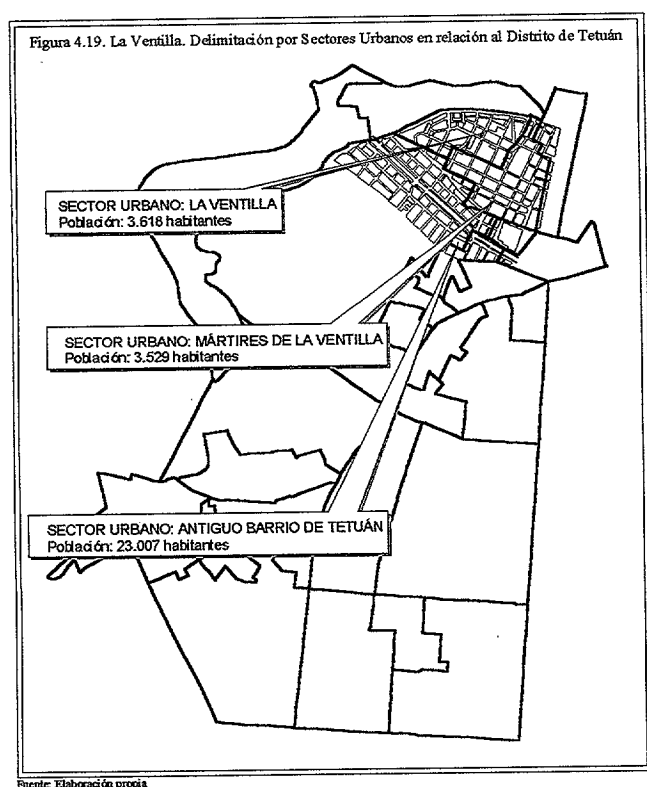
Los límites territoriales del área de estudio (Figura 4.20) son: la Vía Límite al norte; el Paseo de la Dirección al oeste; las calles Molina, Marcelina y Delfín por el sur, y la calle de San Aquilino por el este. En su interior queda un conjunto de calles que se entrelazan perpendicularmente entre ellas de modo reticular. Son los casos de calles tan emblemáticos como Mártires de la Ventilla, Padre Rubio, Magnolias, Alcolea o Nador en las que a su vez, se intercalan las plazas norte, este y oeste o la actual Avenida de Asturias.

Según los trabajos preliminares de este mismo estudio, varias son las situaciones de desfavorecimiento que vamos a encontrar en La Ventilla: grave en ciertos casos (Mártires y Antiguo Barrio), o muy grave como en el núcleo de La Ventilla. Por su parte, la tipología resultante del análisis factorial desarrollado en el capítulo anterior

clasifica a los tres sectores urbanos como sectores con baja cualificación laboral y elevado desempleo de sus habitantes. Lo cual nos pone sobre la pista de la problemática social que acontece en el barrio, a lo que, además, hay que unir las deficiencias urbanísticas detectadas, tanto a nivel del entorno urbano como de la edificación. Apunta, igualmente, a los planteamientos de multiprivación tan característicos de los barrios desfavorecidos urbanos.

A diferencia de casos anteriores, la formación urbana del ámbito de La Ventilla no va más allá de principios del siglo XX. No tiene, por tanto, una larga tradición pero, por el contrario, sus orígenes como barriada inmigratoria lo han marcado como área problemática. No fue hasta 1900 cuando el volumen de la edificación existente la definen como barriada suburbial. Hasta entonces, el área estaba ocupada por caseríos dispersos, de clara condición rural¹, pertenecientes al municipio de Chamartín de la Rosa.

Para seguir la evolución urbana de La Ventilla tomaremos como referencia una de las escasas publicaciones sobre el ámbito, la de Juárez (1981). Estableceremos su clasificación temporal en tres periodos diferenciados: de 1900 a 1939, marcado por la estructura de la propiedad rural y por la actuación parcelatoria de la iniciativa individual; de 1940 a 1959, periodo marcado por la actuación de la iniciativa oficial; y de 1960 a 1979, donde se establece la acción conjunta de las iniciativas privada y oficial.



Fue a partir de la finalización de la Guerra Civil cuando se produjo un proceso intenso de edificación por parte de la iniciativa oficial. Fueron varias las intervenciones desarrolladas: por un lado, la expropiación de terrenos por parte de la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores (CGOUMA) para el suburbio de Ventilla. Sin embargo, la Comisaría además de expropiar, "también urbanizó unas 35 hectáreas y construyó ella misma 791 viviendas¹ y 68 locales" (Galiana, 1995:51); por otro, la creación del Poblado de Absorción de La Ventilla, construido por la CGOUMA en 1956 y cedido al Instituto Nacional de la Vivienda (INV) (Juárez, 1989:149).

¹ "El Catastro de Rústica sitúa las parcelas en el lugar de "La Ventilla", no existiendo en él población alguna antes de 1900 y cuyas tierras producen fundamentalmente trigo y cebada" (Juárez, 1981:52).

Levi's®



Lo integraban edificaciones de carácter social que respondían a una tipología predominante (planta de 7x15 metros con dos viviendas) dispuestas en bloques exentos de ladrillo visto con espacios libres entre ellos. Había dos tipos de edificación: bloques de 7x15 de cinco alturas (2 viviendas por planta con total de 10 viviendas); y bloques de 7x30 de tres alturas (4 viviendas por planta con total de 12 viviendas). Esta tipología dio lugar a una vivienda tipo que no llegaba a los 35 m² útiles. El pequeño tamaño de las viviendas originaba una fuerte densidad de población en relación con la superficie construida por vivienda; por último, se creó el Parque de la Ventilla (16 hectáreas).

Durante este periodo se van a producir tres hechos fundamentales: el primero, la anexión a Madrid del municipio de Chamartín de la Rosa²; en segundo lugar, la creación del polígono de vivienda pública del Ministerio de la Gobernación; por último, la aparición del chabolismo en Valleabajo (Juárez, 1989:151). Ambos tienen un marcado sesgo político³ en el sentido de que responden a las demandas de vivienda de la época a lo que hay que sumar la aparición de viviendas de dos y tres plantas en los bordes del área, en las proximidades de la carretera de Francia, con el único propósito de tratar de ocultar la precaria situación. La relativa calidad de la concepción urbanística y de las viviendas de la intervención en La Ventilla destaca comparándolas con las viviendas de promoción oficial que se construyeron en los años cincuenta en el extremo oeste de las calles de Padre Rubio y Mártires de la Ventilla (COPLACO, 1981:17).

El siguiente periodo estuvo marcado por la combinación de la iniciativa privada y la pública. La primera de ellas se desarrolla, sobre todo, en la parte más septentrional del Antiguo Barrio de Tetuán. Por su parte, la iniciativa oficial se circunscribe al entorno de la Avenida del Generalísimo (hoy Castellana), planteando edificios en altura con un marcado “efecto pantalla” respecto al interior del núcleo de la Ventilla. Fue un proceso de renovación urbana mediante promociones que ocupaban los bordes norte y oeste. En el primero, se trata de vivienda social, iniciada en los años cuarenta con carácter ruralizante y completada en los años cincuenta con bloques abiertos. Por el este, la comentada intervención en altura. Estas acciones de borde, comunes a todo el distrito, refuerzan las tendencias renovadoras a partir de los años sesenta. En La Ventilla éstas son de carácter puntual.

En los últimos años, y hasta la puesta en marcha del *Programa de Barrios en Remodelación*, el principal proceso que ha caracterizado al área es el de la renovación puntual de la edificación aunque, existen diferencias notorias en el interior de la zona. Así, los sectores de La Ventilla y Mártires son los que más han sufrido, aunque la tipología hoy resultante sigue siendo la combinación de edificación tradicional (Foto 4), de renovación puntual y de total sustitución de las existentes. En el primero se produce un escaso índice de renovación hasta las décadas más cercanas, hoy en marcha, formada casi en su totalidad por viviendas correspondientes a unas promociones de 1950 del INV (Foto 1 y 5). En el segundo, la composición básica es la de viviendas posteriores a los años cuarenta, recogiendo una promoción de viviendas del INV de los años sesenta.

Por su parte, en el sector del Antiguo Barrio de Tetuán, el área que tradicionalmente ha sido más deteriorada, el principal proceso urbano es la renovación.

² Decreto de anexión de 14 de noviembre de 1947.

³ Para el franquismo, La Ventilla fue un “arrabal de redención” y lo incorporó al Plan de Redención de Suburbios de 1947 (Sambricio & Hernández, 2002:167). López (2003) afirma que las primeras actuaciones en este barrio correspondieron a la Dirección General de Arquitectura en torno a 1945.

Hecho que se ha visto consumado por la sustitución absoluta de la edificación existente a partir de la apertura de la Avenida de Asturias (Foto 2 y 3). Ha sido el núcleo tradicional de la infravivienda en el distrito, suponiendo en el año 1980 casi el 34% de los edificios radicados en la zona. Además, ha acumulado originariamente diferentes asentamientos chabolistas, precisamente en las proximidades del área de estudio (zona del Chorrillo). El P.A.I. de Tetuán⁴ señala como problemática de la zona la siguiente: *“Topografía accidentada, mal urbanizada y viviendas bajas despreciadas y con problemas de habitabilidad. El Plan Parcial y la red arterial (avenida de Asturias) afectan a la zona completamente”*. Supone además en el conjunto de la zona la edificación de mayor edad, con lo que los problemas son aún más acuciantes.

Si analizamos el crecimiento físico de La Ventilla a través de los planos y las fotografías aéreas adjuntas, vamos a poder constatar cómo el periodo básico de su conformación fue el comprendido por la década de los cincuenta y los setenta. En 1955 aún no se ha finalizado la actuación de la Colonia, aunque ya se encuentra muy avanzada. Tampoco se ha desarrollado el Poblado de Absorción. En el entorno de la calle de los Curtidos predomina el caos urbanístico; trazados sinuosos, fondos de saco, falta de alineaciones, junto con los enormes vacíos existentes son la tónica general. Por su parte, en Mártires encontramos un trazado viario más ordenado, prácticamente el mismo que en la actualidad. Destacan, igualmente, la presencia de numerosas viviendas de una y dos alturas, resultantes de la intervención pública (Gobernación). En general, en todo el ámbito de La Ventilla predominan las viviendas de reducidas dimensiones, muchas de autoconstrucción (excepto las de propiedad pública), en su mayoría cuentan con patios interiores, de parcela alargada, con falta de equipamientos básicos, aunque, con un estado de conservación aceptable dentro de la endeblez y la mala calidad de los materiales constructivos.

Desde la finalización de las actuaciones públicas de realojamiento hasta bien avanzada la década de los ochenta, el rasgo más característico es el estancamiento urbanístico de La Ventilla. La poca actividad constructiva y la mejora general de las condiciones de otros ámbitos suburbanos madrileños, van provocando un paulatino deterioro urbanístico, social y ambiental en todo el conjunto. En las promociones públicas predomina una escasa calidad de la construcción y unas deficientes condiciones de las viviendas (tamaño, equipamiento, etc.). En las privadas se manifiesta la falta de infraestructuras básicas como el asfaltado de las calles. Paulatinamente se produce la llegada de actividades de carácter marginal como el tráfico de drogas o la delincuencia, que conviven en un entorno de marginalidad. La Ventilla acrecienta su nivel de desfavorecimiento a la par que disminuye la calidad de vida de sus residentes. Se torna en un espacio de gran problematicidad enquistado en el propio centro de la capital.

Con este repaso histórico de la formación de La Ventilla queda de manifiesto cómo buena parte de la problemática actual tiene su origen directo en intervenciones inmobiliarias públicas anteriores o en el propio proceso de desarrollo del área, que

⁴ En este sentido, el propio documento establece una caracterización de las zonas de cara a una intervención urbanística. Así, se plantea la remodelación intensa de la infravivienda del antiguo barrio de Tetuán, con una actuación de forma fragmentada y de pequeñas dimensiones, adecuada a los recursos de los residentes y, en general, a la especial identidad de la zona; la delimitación de las áreas de rehabilitación del núcleo de La Ventilla (viviendas dúplex de la Promoción del INV en vía límite) o las de renovación consolidada en los Mártires de la Ventilla.

contó con un marcado origen suburbial, de ascendencia inmigratoria. La Ventilla constituye hoy día un espacio de transición que ha ganado centralidad y que se debate entre la conservación, la rehabilitación o la renovación. Parece ser esto último el proceso que se destaca durante las últimas décadas y, especialmente, en fechas más recientes. Pero, aunque en menor medida, también están presentes el resto de procesos. Si en un principio fue la iniciativa oficial la que desarrolló el barrio, y la que, posteriormente, trató de recuperarlo, en la actualidad es necesario un periodo de tiempo prudencial para evaluar la incidencia de la iniciativa privada en la renovación urbana. De llevarse a buen puerto la misma podría producirse una mejora en la calidad de vida de los residentes. Para ello, es necesaria una relación acorde entre cambios y supervivencias, entre lo nuevo y lo viejo, capaz de recuperar una de los más tradicionales barrios desfavorecidos madrileños.

4.2.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

Los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento actual de la zona de La Ventilla tienen su origen en periodos anteriores. Así, intervenciones anteriores al siglo XX, como la Ley de Ensanche “están en la base de la marginalidad urbana del barrio” (Juárez, 1981:51). En la misma línea se manifestarán otros autores. El barrio La Ventilla-Almenara es una consecuencia lógica del proceso de crecimiento demográfico y espacial de Madrid, a partir del decreto de Ensanche de 1860 (Terán, 1961:602). Es por tanto un barrio que nace de una situación carencial, influenciado por intereses personales y privados, que son la base de la problemática actual.

Existen determinados procesos, cómo reconoce Juárez (1981) que están directamente implicados en el grado de desfavorecimiento actual: la urbanización marginal que caracterizó al área en sus orígenes y que, en buena medida, condicionó tanto su trazado y delimitación actuales, como las tipologías resultantes; su nacimiento como “suburbio de un suburbio” propició la presencia de problemáticas propias de este tipo de áreas. A las propias parcelaciones marginales habría que sumar la falta de servicios e infraestructuras, la nula pavimentación, la carencia de espacios verdes, las malas condiciones higiénicas, el hacinamiento, etc.; también se condicionaron los tamaños de las viviendas, su condición social como barrio desfavorecido (barrio de traperos) o su carácter de barrio de tradición inmigratoria entre otros. “Se crea así el estado original de “marginalidad” en el que surge el barrio” (Juárez, 1981:54).

Los intereses inmobiliarios plasmados en los procesos de parcelación de las fincas rústicas y su consiguiente influencia en el parcelario actual marcaron el crecimiento del ámbito. Ello constituye por si mismo un interesante fenómeno que provocó situaciones de desfavorecimiento y de marginalidad que han llegado hasta nuestros días. No se busca la dotación de infraestructura para el barrio sino la búsqueda de beneficio, la especulación en suma.

Al igual que ocurre con otros barrios desfavorecidos madrileños en la actualidad, la iniciativa oficial, y particularmente, la política de vivienda, ha propiciado la existencia de dichos ámbitos. Un ejemplo de ello son las viviendas del Ministerio de la Gobernación (algunas hoy día remodeladas -Foto 6-) o el Poblado de Absorción de La Ventilla (Foto 1), que, junto con las parcelaciones marginales, viviendas de autoconstrucción, etc., configuraran un espacio urbano de gran conflictividad.

La paralización y el retraso de la puesta en marcha del Plan Parcial de Tetuán, allá por los años setenta, originó el que los terrenos afectados, los incluidos en la apertura de la Avenida de Asturias entre otros, no participasen del proceso de renovación puntual tan característico del área. Son terrenos que ante la actuación resultaban poco o nada atractivos. En esta situación siguieron inmersos varias décadas hasta que se culminó el proceso ya en nuestros días. Evidentemente, tanto las condiciones de la edificación como las de la población residente no hicieron más que agudizarse, generando uno de los espacios problemáticos más críticos de la capital. El deterioro urbano atrajo otro tipo de actividades marginales como el tráfico de drogas. A su vez, o simultáneamente, se tradujo en la expulsión de la población. Igualmente es de destacar cómo con el transcurso del tiempo tiene lugar un fuerte envejecimiento de la población, así como la expulsión de la población de menor edad. Se entró de esta manera en una espiral de problematicidad que ha inspirado el proceso renovador del área. La monografía de este apartado hará precisamente más hincapié en este proceso de sustitución.

En suma, son varios los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento de La Ventilla. Los relacionados con el acceso y la titularidad del suelo, los flujos migratorios, la inexistencia de política oficial en un primer momento, y su inadecuación en fechas posteriores, las ínfimas condiciones de otras áreas de la ciudad⁵, especialmente las centrales, y algunos más, condicionaron la existencia en el área de un mercado importante de infraviviendas. A su vez, se ha producido el agravamiento de la problemática social del barrio, tantas veces olvidada por parte de las iniciativas públicas sectoriales. Un elemento pues a combatir ya que no hace sino favorecer el desfavorecimiento de La Ventilla.

4.2.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

La Ventilla, tal como ha sido delimitado en esta investigación, se caracteriza hoy por la dicotomía entre una problemática heredada y una iniciativa pública de intervención. Se configura así un espacio dinámico, en proceso de cambio. En su seno subsisten problemas de índole urbanístico, económico y social. Dos son los métodos aquí utilizados para su caracterización. En primer lugar, a través del análisis cuantitativo de determinadas variables extraídas del Padrón de Habitantes de 1996. En segundo, a través de otro tipo de metodologías cualitativas, como las entrevistas en profundidad o el trabajo de campo.

La caracterización cuantitativa procedente del análisis de los datos del Padrón de Habitantes de 1996 muestra cómo los tres sectores urbanos que configuran La Ventilla se caracterizan por la superación de numerosos umbrales respecto al valor de referencia (en este caso el del municipio de Madrid). Es llamativo cómo el área acoge una problemática diversa y variada pero sin llegar a alcanzar niveles de gravedad en ninguno de los indicadores utilizados. El concepto de multiprivación alcanza su máxima expresión en el sector de La Ventilla, que supera en once de los trece indicadores los

⁵ Refiriéndose al suburbio de Tetuán: “...al integrarse en la ciudad conservará su peculiar carácter; en vez de ser absorbido por la villa, viene el barrio a relevar a aquellos otros populares del centro, que en un tiempo constituyen el mundo galdosiano de la miseria y la mendicidad y que ahora, convertidos en barrios de casticismo localista, son reemplazados en el extrarradio por nuevos suburbios de tipo proletario” (Martínez de Pisón, 1964:195).

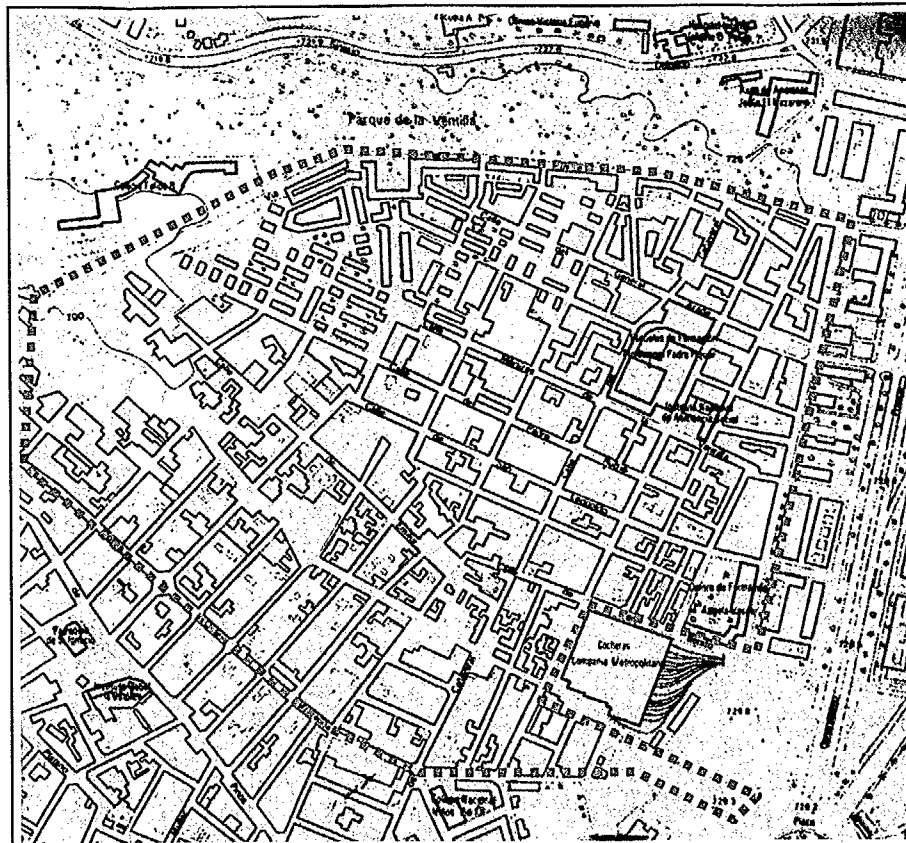
BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

La Ventilla



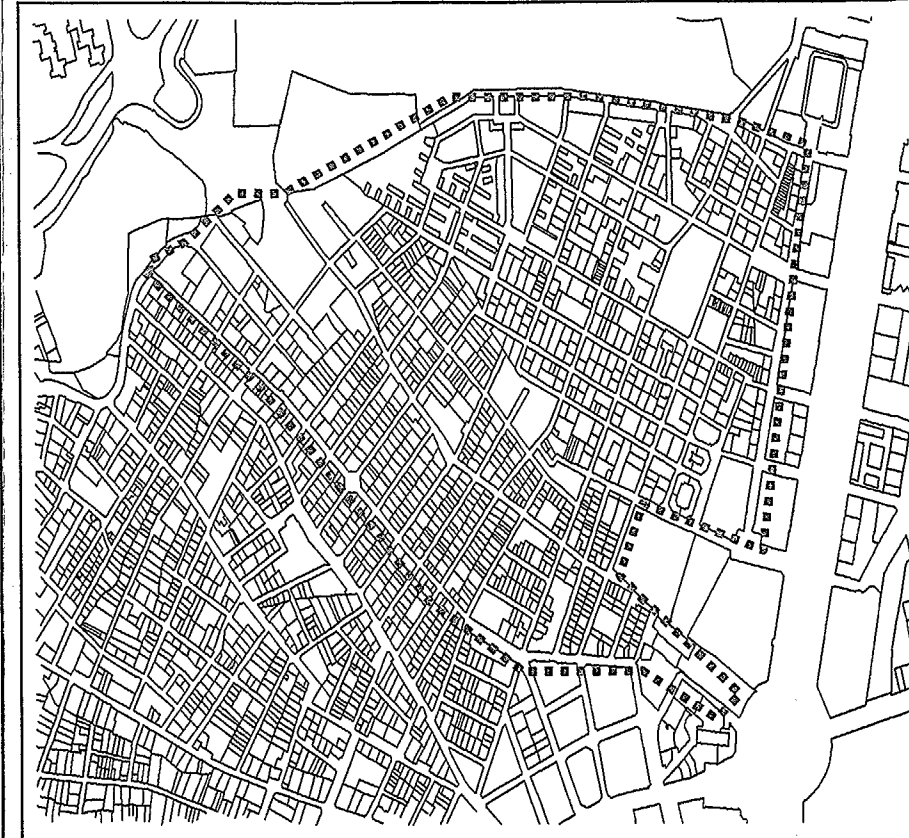
Plano Topográfico Año 1955
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Escala 1:5000



Plano Topográfico Año 1978
Fuente: COPLACO

Escala 1:5000



Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



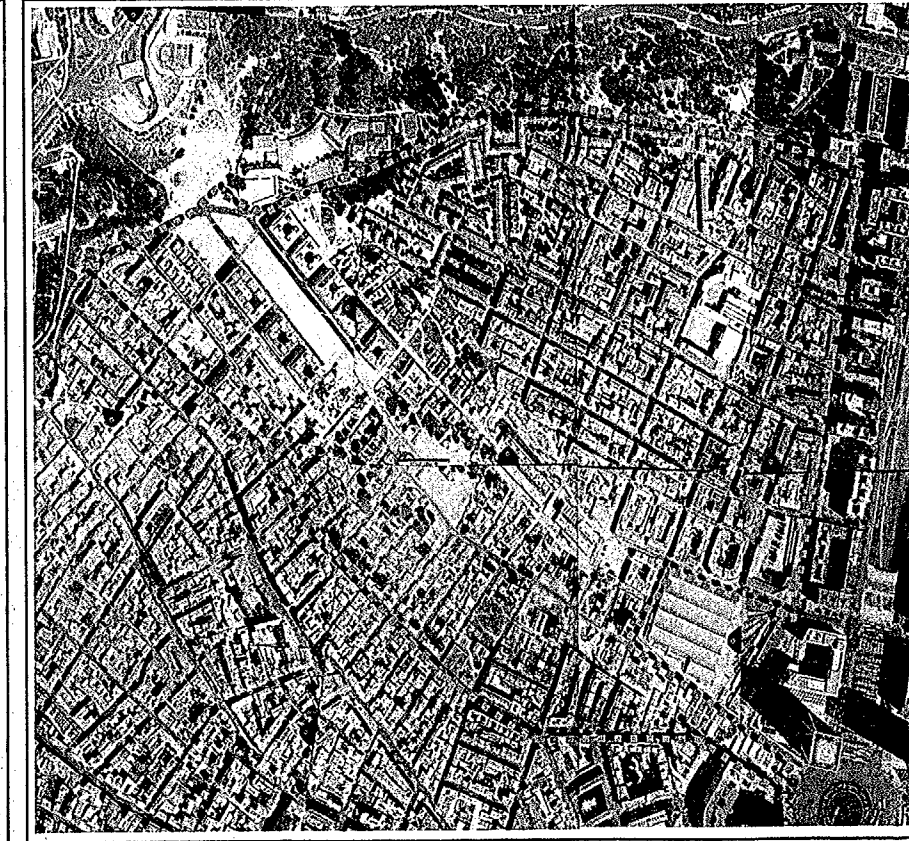
Fotografía Aérea Año 1956
Fuente: Vuelo americano

Escala 1:33000



Fotografía Aérea Año 1976
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:4500



Fotografía Aérea Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000

valores de referencia. Tanto Mártires de la Ventilla como el Antiguo Barrio de Tetuán lo hacen en nueve de los trece indicadores.

En el sector urbano de La Ventilla, formado por promociones públicas de los años 50, se producen diferentes situaciones. Por un lado, se corrobora el carácter proletario del barrio, manifestado en variables como el desempleo, la población sin estudios o el porcentaje de trabajadores no cualificados. Por otro, se verifica, igualmente, de un paulatino envejecimiento de la población residente, manifestado por los elevados porcentajes de población y de hogares en edad pensionista, en buena medida provocados por la expulsión de las cohortes propias del reemplazo generacional.

Destacan, igualmente, otros fenómenos significativos. Por un lado, la ausencia de importantes contingentes de población de origen inmigrante, debido al fuerte sentimiento de pertenencia al barrio por parte de sus residentes. De hecho, los hijos se marchan, permaneciendo los habitantes originales. También podría explicarla el proceso de renovación urbana (donde lo que se derriba se traduce en vivienda nueva y cara por un lado, o en vivienda social ocupada por los mismos residentes que las anteriores). Habría que ver la evolución con las nuevas intervenciones, pero aún así, se traduce en realojos de la misma población que allí residía, por lo que los cambios sociológicos son poco o nada predecibles. Por otro lado, también destaca el bajo número de hogares con familia numerosa, lo que tiene relación con el tamaño de las viviendas, extremadamente reducido en la mayoría de los casos y con la edad de la población.

El sector urbano de Mártires de la Ventilla presenta también unas condiciones similares. Al igual que en el caso anterior, no se prodiga la presencia de inmigrantes, ni la de hogares con familia numerosa. Tampoco lo hacen, las tasas de actividad ni de desempleo juvenil. Por su parte, el sector del Antiguo Barrio de Tetuán presenta casi idénticas condiciones sociales. La diferencia con los anteriores estriba en la mayor presencia de inmigrantes. Ello puede ser debido a la extensión y ubicación del sector urbano que posibilita la conexión con áreas más meridionales del distrito, tradicionalmente caracterizadas por el elevado porcentaje de población de origen extranjero⁶.

En general, pues, se trata de ámbitos urbanos con una problemática social bastante similar. Las principales diferencias radican en aspectos puramente tipológicos y morfológicos, que no sociodemográficos, fácilmente detectables. La observación cualitativa permite la constatación de problemas urbanísticos tales como el deterioro de las infraestructuras, en buena medida debido a su envejecimiento (sobre todo en las conducciones eléctricas), aunque el proceso de renovación urbana está colaborando a su solución. Es destacable la carencia de espacios libres verdes en el interior del área. Bien es verdad que se ve compensada con la proximidad de dos grandes masas arboladas como el Parque de la Ventilla o el de la Dehesa de la Villa. Aún así, se echan en falta zonas verdes en el interior del ámbito urbano.

⁶ Tetuán en su conjunto constituye el segundo distrito en inmigración (14,6% de sus 143.000 habitantes). Recientemente, la Empresa Municipal de la Vivienda ha declarado Área de Rehabilitación Preferente una zona del distrito que se caracteriza por los problemas de la edificación y por el elevado porcentaje de población inmigrante residente. "Una inversión de 111 millones de euros prevé frenar el deterioro de Tetuán" ABC (29/1/2002). A su vez, éste mismo ámbito forma parte de un Área de Rehabilitación Integrada que está recogida en un convenio firmado por el Ayuntamiento, la Comunidad y el Ministerio de Fomento en noviembre de 2002 "Tetuán recibe 2,7 millones de euros para rehabilitar dos barrios" El País (25/8/2003).

De todo lo dicho se desprende que el principal problema de la zona radica en la vivienda, fundamentalmente por la presencia de infraviviendas y por la falta de equipamientos básicos en las mismas. Actualmente también encontraremos diferencias entre los tres sectores urbanos en cuestión relativos a los procesos de intervención que se están produciendo. En unos casos, la renovación urbana, en otros la sustitución y, en otros, la rehabilitación. Sin duda, es la *Operación de Barrios en Remodelación*⁷ la que mayor impacto ha causado en este espacio. A pesar de su larga duración, esta operación ha supuesto el realojo de 2.864 familias, con una inversión total cercana a los 246 millones de euros, aportados por la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Fomento.

En el otro lado de la balanza se encuentran otro tipo de problemáticas sociales que van más allá de las puramente individuales. Así, las demandas vecinales apuntan hacia la insuficiencia en dotaciones y equipamientos, la inseguridad que la zona ha vivido durante mucho tiempo y la presencia de actividades marginales como el tráfico de drogas. A pesar de ello, no todo es negativo. Con la apertura de la Avenida de Asturias (Foto 3) se han solucionado problemas de comunicación del área con el entorno más cercano, eliminando de este modo la separación física del ámbito respecto al resto de la ciudad. Se ha abierto también la puerta a la iniciativa privada, a la reactivación económica del área y a la mejora general de la zona. Si a ello le unimos los procesos de intervención en la edificación de los antiguos polígonos de promoción pública, las futuras realizaciones del Plan General en las proximidades como la Operación Chamartín, que supondrá un aumento aún más si cabe de la centralidad, se conseguirá una mejora general del ámbito y con ella la reducción, o quien sabe la eliminación, del desfavorecimiento urbano de La Ventilla.

4.2.4. Políticas e instrumentos para la intervención

Si por algo se caracteriza el área de La Ventilla, en lo que a procesos de intervención urbana se refiere, es por la inexistencia de políticas referidas al ámbito en su conjunto. La inexistencia de unos límites netos, su configuración histórica, fruto de iniciativas públicas, y el relativo abandono de la misma, constituyen los parámetros fundamentales que explican tal situación. Por ello, algunos de los planes de intervención no hacen referencia explícita a los límites del área de estudio. Aún así, de una u otra manera, afectan a alguna porción del espacio analizado. Además, si algo ha caracterizado las políticas de intervención ha sido su marcado carácter sectorial, fundamentalmente, o casi mejor dicho, casi exclusivamente dirigido hacia los elementos físicos, bien se trate del entorno urbano, o bien como es lo normal, de vivienda, ya sea ésta de nueva creación, de sustitución o rehabilitación⁸.

Partiendo de la base de que estamos ante una zona creada a raíz de la intervención pública también fruto del propio proceso de compactación del tejido urbano, creemos necesario comenzar el análisis de las políticas e instrumentos puestos en acción con el *Plan de Remodelación de 1971*. A pesar de no haberse llevado a cabo, supuso el comienzo de diferentes procesos de intervención. De haberse realizado, habría cambiado radicalmente la fisonomía del área, ya que suponía la demolición de gran parte del barrio, en pro de la mejora de la red arterial. Aunque sólo afectara

⁷ “Se calculaba su finalización para el verano del año 2002” El Mundo (2/6/2001).

⁸ Como antecedentes de intervención valga el ejemplo del *Plan Parcial de Alineaciones de La Ventilla* (1946), planteado como dotación de vivienda de protección oficial directa, por expropiación primero y por cooperación posteriormente.

parcialmente a la zona próxima al límite del barrio de la Almenara, la Avenida de Asturias constituiría una de las piezas originales de este programa que, finalmente, sí que acabaría materializándose aunque décadas después y en otras circunstancias.

Cuadro 4.8. La Ventilla. Operación de Remodelación [Julio 1996]			
	P.E.R.I 6.1	P.E.R.I. 6.8	La Ventilla
SUELO			
Residencia público	99.309	31.234	37.604
Residencial privado	13.252	2.214	0
Dotacional	13.385	8.207	0
Zonas Verdes	26.069	12.477	0
Terciario	765	0	0
Viario Local	103.560	31.033	0
Total	256.340	85.165	37.604
EDIFICABILIDAD			
Residencial público	312.048	89.144	96.544
Residencial privado	28.308	5.856	0
Dotacional	47.996	17.070	0
Terciario	3.144	0	0
Total	391.496	112.070	96.544
Nº VIVIENDAS			
Públicas	2.607	858	858
Privadas	360	64	0
Total	2.967	922	858

Fuente: DIAZ, F. (1996) "La Avenida de Asturias como eje de renovación urbana", *Urbanismo COAM*, nº 29, pp. 28.

La puesta en marcha del *Programa de Remodelación de Barrios de Madrid* ofreció una gran oportunidad para acometer de modo definitivo la rehabilitación integral de una de las tramas física y social más antigua del distrito de Tetuán, cuya marginalidad social contrastaba y se acusaba cada vez con la creciente centralidad que la zona ha ido adquiriendo en los últimos años (Díez & López, 1987:295). La actuación se ha centrado tanto en la Ventilla como en Valdeacederas, donde esa marginalidad se concretaba en graves problemas de vivienda (chabolismo e infraviviendas), así como en deficiencias del trazado urbano y de infraestructuras. La remodelación de la barriada se acomete mediante la colaboración de dos diferentes organismos, la Comunidad Autónoma de Madrid y la Oficina del Plan, en que concluyen el propio Ayuntamiento de la capital y diferentes asociaciones de vecinos de la zona.

El programa debía suponer la construcción de 1.660 viviendas⁹ en La Ventilla, así como la creación de equipamientos y de zonas verdes, afectando a 180 hectáreas. Los núcleos de procedencia de la población realojada eran antiguos barrios de promoción pública anteriores como los del Ministerio de la Gobernación (1948) o los del Poblado de Absorción de la Ventilla (1957). La demora en la programación llega hasta la actualidad (2003). La apertura del eje de comunicación de la Avenida de

⁹ A pesar de que el decreto de remodelación asignaba un número fijo de viviendas, la realidad ha demostrado que su número final es mayor (se rehabilita en todos los casos posibles) y sobre todo condicionado por el presupuesto de la operación, fijado en más de 72 millones de euros (Galiana, 1995:147).

Asturias (Foto 3) constituye una de las piezas clave si bien ya se había planteado con anterioridad.

En conjunto, el programa constituye una clara transición tipológica hacia lo que sería la etapa posterior de los nuevos Ensanches generados por el Plan General del 85 (López de Lucio, 1999:141). Como señala Juárez (1989), se concreta en diferentes intervenciones sobre La Ventilla. Primero fue la remodelación del área manteniendo la trama y la baja densidad con la apertura de la Avenida de Asturias¹⁰ sobre el Paseo de los Curtidos. En segundo lugar, la ordenación del área mediante el esponjamiento de la trama y la erradicación de la infravivienda, produciendo la rehabilitación puntual de la edificación. En el mismo sentido, el Plan General del 97 incorporó igualmente la Avenida de Asturias como principal elemento estructurante del proceso de renovación urbana del área aunque, la base legal de la intervención fuera anterior¹¹.

La remodelación del barrio de Ventilla partía de los siguientes objetivos (Díaz, 1996: 24):

- La apertura de la citada vía y la reordenación del resto del viario del ámbito que comprende el Plan Especial de Reforma Interior 6.1 y del Plan Especial 6.8.
- La construcción de 2.846 viviendas destinadas al realojamiento.
- La reserva de suelo para equipamientos al servicio de la Comunidad de Madrid.

Se trata de actuaciones que hoy día siguen en marcha y que, como se puede apreciar en el Cuadro 4.8, refuerzan la imagen y el carácter residencial del barrio. Igualmente, son destacables las elevadas proporciones de vivienda pública frente a las privadas. El hecho de que el peso de la operación recaiga en el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) también es buena muestra de las directrices que guían la operación en los últimos tiempos.

4.2.5. Agentes intervinientes

El carácter básicamente residencial de La Ventilla origina el que todos los organismos y agentes intervinientes, tanto en el proceso de creación como de transformación, lo hagan en aspectos relacionados con el entorno urbano exclusivamente. Desde sus orígenes, los organismos públicos estatales han sido los principales agentes que intervinieron en La Ventilla. El *Ministerio de la Gobernación* o el *Instituto Nacional de la Vivienda (INV)* son los principales ejemplos de ello. Aunque también en sus inicios participó la escala local a través de la *Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid y Alrededores*. En la actualidad, estos agentes públicos

¹⁰ Esta gran infraestructura viaria ya había sido planteada en el Plan General del año 1963, en el Plan Parcial de 1971 y en el Programa de Barrios en Remodelación (1978). Una información más exhaustiva sobre las características de la vía pueden encontrarse en Díaz Mauriño (1996). Con todo, la apertura de esta vía ha supuesto la creación de 38.500 metros cuadrados de zonas verdes, 21.500 destinados a equipamientos y otros 14.000 para usos dotacionales (ABC, 2 de junio de 2001).

¹¹ Fruto del Convenio de Cooperación en Materia de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda suscrito por el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad Autónoma, con fecha de 25 de noviembre de 1985, por el Real Decreto 1133/84 de Remodelación y Realojamiento de determinados barrios de Madrid y por el planeamiento vigente.

estatales han sido sustituidos por la acción de otros de rango regional¹². En este caso, la Comunidad de Madrid, a través de la *Consejería de Obras Públicas, Transporte y Urbanismo* y del *Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)*.

Bien es verdad que el principal instrumento de intervención en la zona ha sido el *Programa de Barrios en Remodelación* y que, como ya quedó dicho, surge fruto de la colaboración de diferentes administraciones. Sin embargo, el retraso en la ejecución del mismo, recordemos más de veinte años en nuestro área de estudio, ha ido desembocando en que sea la administración regional la que lleve el peso del mismo. Así, la mayor parte de las intervenciones llevadas a cabo en el área, tanto las de sustitución como las de rehabilitación y renovación puntual han recaído en dicho organismo. El IVIMA¹³ ha sido el órgano gestor, el encargado de la ejecución de las viviendas de realojo y el coordinador de toda la operación. Entre la que no nos olvidemos se encuentra la apertura de la propia Avenida de Asturias, abierta al tráfico a mediados del año 2000¹⁴.

La escala municipal queda asumida por la *Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU)* que es la encargada de gestionar la aplicación de la normativa de los sucesivos planes generales. Supone ésta, en cualquier caso, tanto los antiguos Planes Parciales, como los más modernos Planes Especiales de Reforma Interior, una acción complementaria a la de mayor importancia comentada con anterioridad. Tiene también un importante papel que jugar en el proceso de renovación urbana puesto que es el organismo que aprueba las licencias urbanísticas y que, por tanto, legaliza la edificación.

Por su parte, el arraigo social en el barrio ha contribuido a la existencia de un patente *movimiento asociativo vecinal*. Existen diferentes asociaciones que reclaman medidas de reequipamiento en dotaciones tales como centros de la tercera edad, centros de día, centros juveniles, locales, parques infantiles o zonas verdes entre otros (FRAVM, 2001:62).

Así, encontramos un panorama de intervención donde están presentes diferentes agentes. Desde la escala estatal, a la regional, pasando por la local y por la colaboración de las asociaciones vecinales. Quizás, el hecho más destacable es su marcado carácter sectorial, dirigido fundamentalmente hacia el espacio construido, lo que también se manifiesta en los procesos urbanos que acontecen en La Ventilla. Sin restarle importancia, creemos necesaria también más acciones de claro contenido social, capaces de erradicar la problemática de esta índole. En este sentido las demandas vecinales son claras hacia las medidas de salvaguarda de la seguridad ciudadana, cursos de formación para mayores, mujeres e inmigrantes y campañas informativas y formativas (FRAVM, 2001:62).

¹² La intervención estatal en el Programa de Barrios en Remodelación se ha centrado exclusivamente en el apoyo económico. Valgan como ejemplo los más de 9 millones de euros aportados anualmente por el Ministerio de Fomento.

¹³ Con el fin de agilizar la promoción de vivienda pública, el IVIMA utiliza desde 1997 un sistema denominado "cesión de derecho de superficie", a través del cual, este organismo cede el terreno donde se levantarán las casas a constructoras a través de un concurso público. Las empresas edifican las viviendas y financian su mantenimiento, a cambio de un canon durante un determinado periodo de tiempo, transcurrido el cual, el edificio revierte a este organismo sin carga adicional.

¹⁴ "La Avenida de Asturias se abre al tráfico con protestas y sin foto oficial" El Mundo (22/6/2000).

4.2.6. Balance y valoración

El área de estudio de La Ventilla se configura hoy como un espacio de transición, donde confluyen diversas problemáticas, unas de carácter urbanístico y otras de clara componente social. Un espacio donde culmina un proceso de intervención que se ha prolongado durante dos décadas con el resultado de la renovación urbana de tipo puntual y con la más pura sustitución radical de lo existente, donde conviven además promociones oficiales con promociones privadas. Un espacio marcado por la situación de décadas de abandono institucional y políticas desafortunadas. Ello motivó la consolidación de una pieza urbana al margen de cualquier desarrollo, afincada en la trasera de un espacio terciario de primera magnitud. Ha pasado desapercibida para la mayor parte de la población madrileña y para la clase política casi en general. Si a eso le sumamos otras dificultades, como el elevado número de propietarios inmersos en la expropiación, el deterioro y otros problemas de índole social, comenzaremos a entender por qué ha llegado hasta nuestros días un barrio desfavorecido de tal magnitud.

La remodelación del área de La Ventilla ha constituido una reclamación social desde 1978 y la de esta área es la única, de entre las 29 incluidas en el Programa de Barrios en Remodelación que no ha concluido todavía debido a las dificultades de gestión a las que se ha enfrentado. Se configura así un amplio abanico de agentes intervinientes en un barrio desfavorecido tradicionalmente periférico pero que ha ido ganando centralidad con el tiempo, en el que se suceden procesos de renovación puntual, sustitución o rehabilitación de la edificación existente. Todavía es pronto para poder establecer una valoración y un balance sobre La Ventilla. El tiempo dará o quitará la razón sobre las intervenciones realizadas. A priori, parecen un buen acicate para la entrada de la iniciativa privada y para la reactivación económica del área. Ahora bien, todavía quedan por resolver buena parte, o la totalidad, de los problemas sociales de los residentes. Da la impresión de estar produciéndose una mejora del continente pero no del contenido.

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Caracterización General

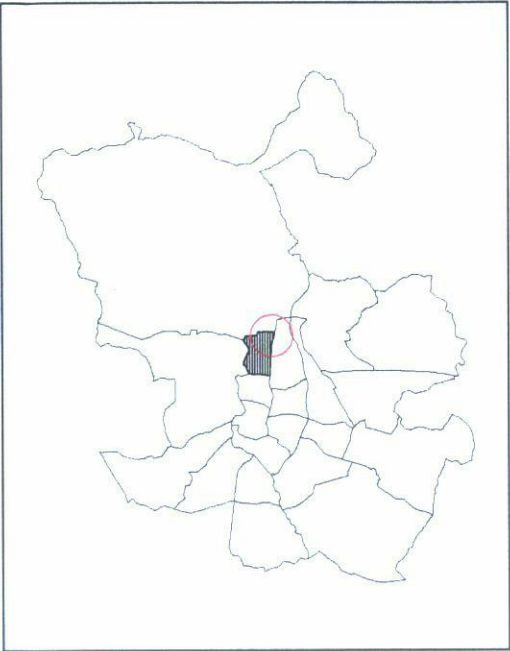
Denominación
La Ventilla

Distrito
Tetuán

Barrio
Valdeacederas

Sector/es Urbano/s
La Ventilla (incluido en su totalidad)
Antiguo Barrio de Tetuán (incluido sólo parcialmente)
Mártires de la Ventilla (incluido en su totalidad)

Población total
14.154 residentes



Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	64,9%	Tasa de Trabajadores No Cualificados	14,1%
Tasa de Desempleo	30,4%	Tasa de Hogares Monoparentales	12,6%
Tasa de Desempleo Juvenil	39,8%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	1,0%
Tasa de Desempleo Femenino	34,1%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	23,7%
Tasa de Población Sin Estudios	19,1%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	27,1%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	6,0%	Tasa de Población Inmigrante	0,3%
Tasa de Trabajadores Eventuales	25,3%		

Caracterización Cualitativa

Problemas ligados al entorno urbano			
Infraestructuras	X	Espacios públicos	X
Obsoletas	X	Deficiente conservación	
Mal estado general	X	Falta de limpieza	
Inadecuadas		Deterioro	X
Problemáticas		Ligados al transporte público	
Espacios verdes	X	Escaso	
Ausencia y/o Carencia	X	Mala accesibilidad	
Deficiente conservación		Problemas medioambientales	
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física	X
Deterioro de los mismos		Otros	
Problemas ligados a la vivienda			
		Autoconstrucción	X
		Antigüedad de las mismas	X
		Escaso mantenimiento y/o reforma	X
		Hacinamiento	X
		Falta equipamientos básicos	X
		Espacios interedificios	X
		Dificultad accesos	X
		Deterioro de los mismos	X
Problemas ligados al entorno social			
Dotaciones y Equipamientos	X	Escaso grado de asociacionismo	
Insuficiencia		Dificultad integración grupos	
Carencia	X	Ligados a la actividad económica	X
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades	X
Deterioro		Cierre y/o expulsión	
		Desarraigo físico y/o social	
		Exclusión física del ámbito	X
		Inseguridad latente y/o explícita	X
		Presencia de actividades marginales	X

FOTO 1



FOTO 2



FOTO 3



FOTO 4



FOTO 5



FOTO 6



Monografía: El proceso de renovación-sustitución en La Ventilla. La aplicación tardía del Programa de Barrios en Remodelación*

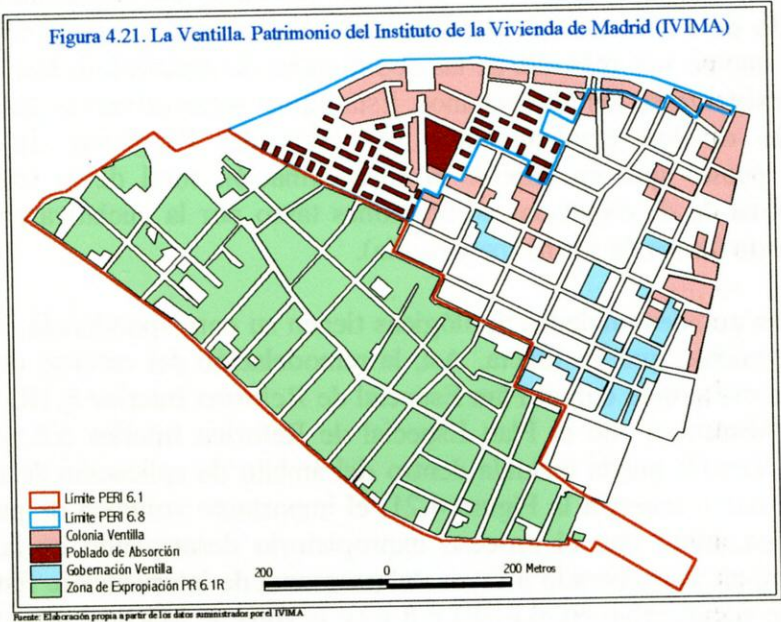
Ya quedó puesto de manifiesto en el apartado precedente sobre el ámbito de La Ventilla que tres son las grandes unidades urbanas que aparecen en el mismo. Por un lado, el área ocupada por la actual Avenida de Asturias, núcleo tradicional y espacio de mayores niveles de deterioro y desfavorecimiento. Por otro, el espacio ocupado por la vivienda pública en torno a la Colonia de La Ventilla y al Poblado de Absorción. Aunque el carácter de ambas es bien diferente, fruto de dos momentos temporales y dos planteamientos inmobiliarios distintos, bien pueden ser consideradas como ejemplos de vivienda social de promoción pública. Por último, la zona incluida en el sector urbano de Mártires de la Ventilla, donde lo que podemos encontrar son situaciones de vivienda pública (Poblado de Gobernación), de vivienda subvencionada, y edificaciones mucho más modernas, que no van más allá de las dos décadas de antigüedad, fruto del proceso de renovación existente en los últimos años. Esta última pieza urbana es quizás la que se aleja algo más de los planteamientos generales del Programa de Barrios en Remodelación, puesto que no supone la transformación total de la misma, sino la sustitución puntual de determinadas edificaciones tanto por la iniciativa privada, como por la pública (ésta última de forma mayoritaria).

Estas tres grandes unidades tipológicas tienen su correspondencia directa con la figura de planeamiento que les afecta. Así, la remodelación del entorno de la Avenida de Asturias se corresponde con el Plan Especial de Reforma Interior 6.1R, la Colonia y el Poblado de Absorción con el Plan Especial de Reforma Interior 6.8, y la zona de Mártires de La Ventilla queda incluida dentro del ámbito de aplicación de la ordenanza 4' d. A su vez, como muestra la Figura 4.21, el importante volumen de patrimonio de propiedad pública, junto con el proceso expropiatorio desarrollado en la zona de la Avenida de Asturias, han operado a favor del programa de intervención. Este fenómeno es especialmente significativo en el PERI 6.8 y en la zona de Mártires. En el PERI 6.1R la intervención se basa casi en su totalidad en la expropiación llevada a cabo por el IVIMA en los terrenos necesarios.

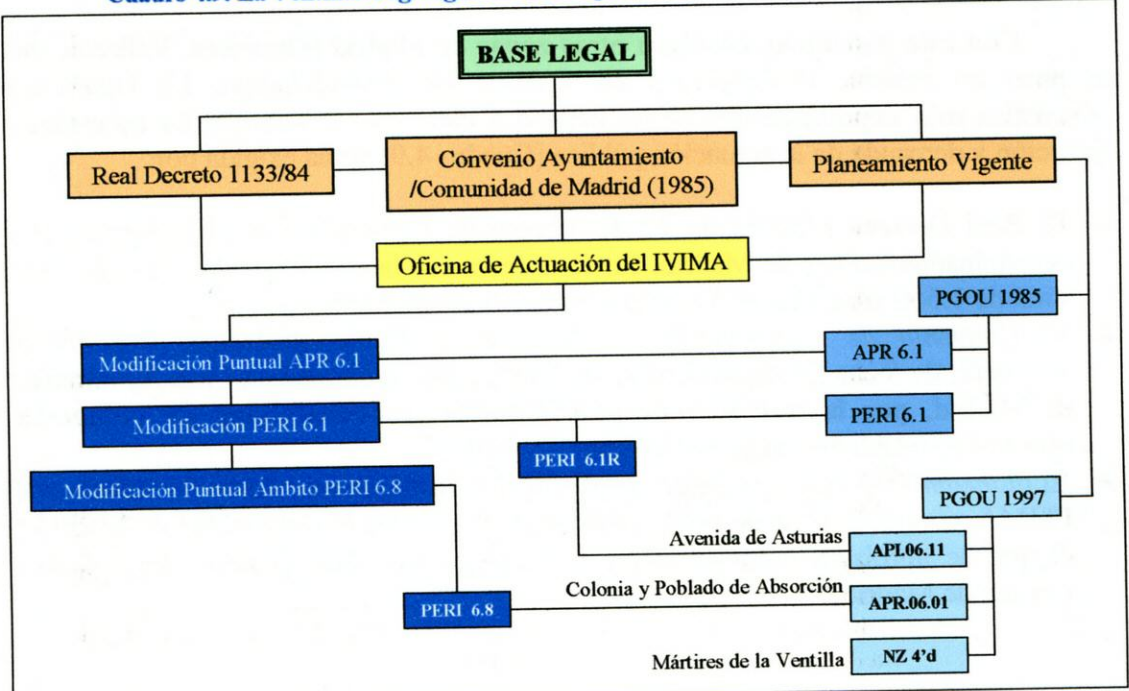
Con este panorama, común a otras zonas de Madrid (Orcasitas, Vallecas, etc.), se puso en marcha el *Programa de Barrios en Remodelación*. La intervención urbanística más importante que se ha llevado a cabo en La Ventilla. La necesidad de ejecución y demanda de la actuación pública (Cuadro 4.9) venía exigida por:

- El *Real Decreto 1133/84* de 22 de febrero de Remodelación y Realojamiento de determinados barrios de Madrid. En él se reconoce la obligatoriedad de construir un total de 1.660 viviendas en Ventilla y 684 en Valdeacederas.
- El *Convenio de Cooperación en Materia de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda*, de fecha 25 de noviembre de 1985, entre la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, por la que se cede al IVIMA la responsabilidad de redacción y ejecución del planeamiento (Galiana, 1995:147).
- El *planeamiento vigente* (dando respuesta al recurso de reposición formulado por el IVIMA, contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprobaba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid).

El elemento diferenciador de esta pieza urbana respecto al resto de barrios en remodelación es el enorme retraso que ha acontecido entre la puesta en marcha del plan y su finalización, que, a día de hoy, todavía no se ha producido (2002). Aunque tanto en el plano como en la fotografía aérea de 1997 no se observa la terminación de la Avenida de Asturias, ésta sí que se ha producido en la actualidad. Sin embargo, la sustitución planteada para otras áreas, como la Colonia o el Poblado de Absorción, todavía hoy sigue en marcha, de tal modo que en 1997 ni siquiera se había comenzado. En la fotografía aérea de ese mismo año es posible observar otras intervenciones llevadas a cabo en el seno de dicho programa. Este es el caso de diferentes promociones públicas llevadas a cabo en la zona de Mártires o algunas otras realizadas en las proximidades de la propia avenida.



Cuadro 4.9. La Ventilla. Organigrama de la Operación de Barrios en Remodelación



Fuente: Elaboración propia

De todo este proceso de renovación y de sustitución de la edificación, del retraso en la puesta en marcha de las intervenciones, de las dificultades del mismo, de las propias características o de las herramientas empleadas es de lo que tratará esta monografía. Tal proceso debe ser entendido como un instrumento de erradicación del desfavorecimiento de carácter sectorial, puesto que básicamente se interviene sobre un único elemento, el entorno construido, por medio de una política de área (*area based policies*), esto es, tratar de reducir una problemática existente a través de una intervención en la misma zona donde ésta se produce.

1.- Los instrumentos urbanísticos como apoyatura del proceso de remodelación

El mecanismo seguido en la intervención sobre La Ventilla ha estado basado fundamentalmente en herramientas urbanísticas. Tomando siempre como referencia el marco en el que se inscribe la operación de La Ventilla (el Programa de Barrios en Remodelación), la gestión ha correspondido en su totalidad al IVIMA. Dicho organismo debía dar alojamiento en el propio barrio no solamente a las familias incluidas en el censo elaborado en el año 1982 (y que sigue estando afectado por continuas alteraciones) sino también a todas aquellas familias que fueron objeto de expropiación de acuerdo con las determinaciones de los PERI 6.1 y 6.8. Éstos se han incardinado en los dos planes generales vigentes durante el proceso¹⁵: el Plan General de 1985 y el Plan General de 1997. El primero de ellos definió el Área de Planeamiento Remitido PR 6.1 de la Avenida de los Curtidos, que fue desarrollado por el PERI 6.1, redactado por los arquitectos Carlos Ferrán y Pedro Pasiego en junio de 1989. Posteriormente, la Oficina de Actuación del IVIMA redactó o coordinó, a través de los arquitectos Santiago de la Fuente y Jesús Calatayud, los siguientes documentos de planeamiento, válidos para toda la pieza urbana:

- Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 en el ámbito del Plan de Reforma PR 6.1 de la Avenida de Asturias (aprobado el 10-11-94). Se crea el Área de Planeamiento Incorporado¹⁶ PR 6.1.
- Modificación del Plan Especial de Reforma Interior de la Avenida de Asturias PERI 6.1, que pasa a denominarse PERI 6.1R (aprobado el 24-2-95).
- Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el área Plan de Reforma PR 6.8 del Barrio de La Ventilla (aprobado el 16-3-95). En este último documento se crea el Área de Planeamiento Remitido¹⁷ PR 6.8 y se establecen las condiciones de desarrollo del área que ha de ser ordenada por un Plan Especial de Reforma Interior (PERI 6.8).

1.1.- El sector urbano de “Antiguo Barrio de Tetuán”

1.1.1.- Plan Especial de Reforma Interior Avenida de los Curtidos (PERI 6.1)

Este documento constituye en sí mismo el paso previo a la remodelación de La Ventilla. Proponía la intervención en un área más reducida que la posteriormente

¹⁵ Ya el Plan General de 1963 contemplaba la renovación de buena parte del distrito de Tetuán (Galiana, 1985:147).

¹⁶ El código que se establece en el Plan General de 1997 es el de API.06.11 bajo la denominación de Avenida de los Curtidos y con la figura de planeamiento de Plan de Reforma.

¹⁷ El código que se establece en el Plan General de 1997 es el de APR.06.01 bajo la denominación de La Ventilla y con la figura de planeamiento de Plan de Reforma.

realizada, ciñéndose únicamente a la apertura de la Avenida de Asturias y a los bloques de la primera línea. El documento parte de las determinaciones del Plan General de 1985 que califica el área como Área de Planeamiento Remitido PR 6.1 de la Avenida de los Curtidos¹⁸, para ser desarrollado a través del PERI 6.1. Un proceso que ya comienza con retraso respecto a otras zonas de intervención madrileñas.

El PERI 6.1 se plantea con el objetivo de proporcionar los recursos económicos necesarios para abordar por primera vez una transformación profunda del barrio que puede y debe tener un carácter integral y que pone de manifiesto las enormes carencias existentes. Esto es, mejorar no sólo las condiciones de la vivienda, sino también las condiciones urbanísticas, la urbanización de calles, espacios libres, equipamiento, etc. La Figura 4.22 muestra el estado previo de todo el ámbito de La Ventilla (no sólo el del PR 6.1) al proceso de remodelación.

Cuadro 4.10. La Ventilla. Necesidades de realojamiento por áreas según el PERI 6.1	
Áreas	Nº de Viviendas
Poblado de Absorción	641
Colonia de La Ventilla	763
Casas bajas de La Ventilla	171
Casas bajas Valdeacederas	168
Viviendas provisionales Ventilla	42
Viviendas provisionales Valdeacederas	21
Avda. de los Curtidos, sectores expropiación	700
Avda. de los Curtidos, sectores Plan Especial	600
Total	3.106

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el IVIMA

El proceso da comienzo cuando el IVIMA presenta un Avance del Plan Especial ante la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) para su tramitación en 1988. El informe técnico de la GMU señala que algunas de las propuestas modifican determinaciones propias del Plan General. La tramitación del avance ha de ir acompañada de las modificaciones necesarias del Plan General. Una vez realizadas las mismas se produce la exposición pública de los Avances en julio y agosto de 1988 y la aprobación inicial el 19 de enero de 1989.

En el documento se establece una densidad de 63 viviendas por hectárea, con una superficie media de las viviendas que ronda los 100 m². Así mismo se plantean los

¹⁸ Las determinaciones del Plan General para la Avenida de los Curtidos o de Asturias eran las siguientes:

- > Se modificará el PERI 6.1 de tal forma que se reduzca a planeamiento especial únicamente la franja de terreno comprendida entre las dos calles inmediatamente paralelas a la avenida. Se delimitarán igualmente diferentes subsectores y polígonos de expropiación, cuya redacción y ejecución será llevada a cabo por el IVIMA.
- > Redacción de diferentes PERIs para la zona del Paseo de la Dirección, ajustando las determinaciones de las actuaciones respectivas a las necesidades de realojamiento de las viviendas de la población censada conforme al Programa de Barrios en Remodelación.
- > Posibilitar la aplicación en el Poblado de Absorción y Colonia la Ventilla de la Ordenanza nº 13 en sus diferentes grados.
- > Regularización de la Ordenanza nº 4 en el PERI 6.1.

siguientes usos de suelo: residencial 29,2% (44.085 m²); equipamiento 7,6% (11.451 m²); público libre 53,2% (80.219 m²); y sistema general interior 9,8% (14.890 m²), con una edificabilidad residencial total de 0,63 m²/m².

Aunque queda fuera del ámbito de actuación del plan, se establecen las necesidades de realojamiento de las diferentes áreas de La Ventilla (Cuadro 4.10). Este hecho se explica por las dificultades del proceso de realojo, por la interacción del planeamiento en las diferentes áreas y por una visión integral del proceso que considera una unidad de intervención a todo el ámbito (pese a la que luego se descomponga en diferentes planes). Aun con todo, en el propio plan se establece como sistema de actuación la expropiación indicando la necesidad de que los proyectos de remodelación se realicen sobre manzanas completas o sobre parte de ellas.

Por último, es también destacable la calificación del suelo establecida en el PERI 6.1, según la Ordenanza nº 4: zona 4* de edificación en manzana cerrada de uso residencial; zona 4' de edificación especial en manzana cerrada de uso mixto residencial y dotacional; jardines públicos; dotacional público; red viaria local pública; suelo de propiedad privada y uso público; red viaria de sistema general; y área ajardinada pública. En líneas generales, lo más importante es destacar cómo este documento sirvió de base para las posteriores modificaciones, complementando a otros proyectos que, a la postre culminarán en la remodelación del ámbito de La Ventilla.

1.1.2.- Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito del PR 6.1 Avenida de los Curtidos

En desarrollo de las bases establecidas por el Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid para la Avenida de los Curtidos o de Asturias, se tramitó una modificación del PGOU de Madrid de 1985 relativa a las condiciones de desarrollo del área del PR 6.1 y simultáneamente, el PERI 6.1 de la Avenida de los Curtidos. Se realizó con el objeto de suprimir los ámbitos B1 y B2 previstos en las Normas de Desarrollo del Área con el carácter de suelo urbano finalista pero con iniciativa pública de actuación a través del correspondiente proceso expropiatorio. De este modo la totalidad del ámbito del Área PR 6-1 fue desarrollada mediante el PERI 6.1.

Con dicha modificación se consiguen ampliar los límites de la operación de remodelación previstos en el APR 6.1, quedando definidos por las calles de Padre Rubio, Joaquín Dicenta, San Leopoldo, Geranios, Ailanto, Cañaveral, San Benito, Magnolias, Apolinar Fernández Gredilla, Antonio González Echarte, Delfín, Marcelina, Molina y el Paseo de la Dirección. Se trata de una vaguada de dirección E-O que separa las dos mesetas principales del distrito de Tetuán, con el barrio de La Ventilla al Norte y el de Valdeacederas al Sur. Un rasgo que ha condicionado la estructura urbana presente y futura, han sido las diferencias de pendiente entre las dos laderas. Mientras que la ladera norte presentaba una pendiente muy abrupta, del orden del 20-30%, la sur únicamente tenía valores que oscilaban entre el 5 y el 10%. En la primera de ellas las parcelas eran de forma rectangular y muy alargadas y generalmente las viviendas eran de una sola planta. En la segunda, encontrábamos viviendas de 1 y de 2 plantas con un aprovechamiento industrial de los patios interiores (Figura 4.22).

Los objetivos de dicha modificación eran: incrementar el parque de viviendas; mejorar la dotación de equipamiento, de áreas ajardinadas y de aparcamientos; mejorar los accesos; atenuar el efecto barrera; reducir el viario local y las pendientes de las calles transversales; regularizar las rasantes de las calles longitudinales y la forma de las parcelas, así como mejorar los accesos a la estación de Ventilla de la línea 9 de Metro. Igualmente se pretendía resolver, además de los objetivos ya especificados, otra serie de carencias estructurales como la dificultad de tránsito de tráfico con dirección Norte-Sur, la carencia de conexión existente entre la Avenida de los Curtidos y la red principal y secundaria, así como los problemas de circulación, aparcamiento y desconexión que ello generaba.

En la modificación se establecía que la iniciativa pública se desarrollara a través del sistema de expropiación. La superficie media de la parcela expropiada era de 186 m², lo que al final ha agravado el coste económico de la operación, a la vez que ha condicionado favorablemente el carácter de hacer ciudad que la operación mantiene, yendo más allá de la mera construcción de viviendas. Abarcaba un total de 25,30 hectáreas, de las cuales eran edificables 145.000 m² (espacios libres de dominio y uso público 16.000 m²; otros equipamientos 11.500 m²; reservas para dotaciones 27.450 m²).

1.1.3.- Plan Especial de Reforma Interior PERI 6.1R Avenida de Asturias (Modificación del PERI 6.1 de la Avenida de los Curtidos)

Este nuevo plan surge como resultado de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana sobre el ámbito del PR 6.1. El objetivo básico que persigue es el trazado y apertura de la nueva Avenida de Asturias (antigua calle de los Curtidos) que enlaza la calle Ginzo de Limia con la Plaza de Castilla. La banda central de 21 metros se adscribe al sistema general mientras que las bandas laterales, hasta completar los 58 metros totales de sección, quedan incorporados al sistema local (Díaz, 1996:29). El trazado de la vía apoya la remodelación del área circundante para usos residenciales (vivienda pública predominantemente), equipamiento local de uso alternativo y de servicios urbanos de la Administración de la Comunidad de Madrid y comerciales (a lo largo de la vía) y morfología de edificación cerrada, igual a (e integrada en) la zona de Tetuán. La nueva vía se plantea también como acceso local de la zona para lo cual se complementa mediante cruces con vías locales ortogonales y mediante vías transversales paralelas (calles de Marcelina, Emilia y San Benito). Igualmente con ella se pretende la apertura y mejora de la comunicación Norte-Sur entre los barrios de Ventilla y Valdeacederas estudiando los rasantes del viario para erradicar en lo posible las pendientes existentes.

Como ya se comentó en la modificación puntual, en el PERI 6.1R se produce una cierta homogeneización en cuanto a las normas de aplicación en el ámbito se refiere (Figuras 4.23 y 4.24), distinguiéndose dos zonas a efectos de ordenanza de edificación:

- La Zona 4* que corresponde a las manzanas con fachada a la Avenida de Asturias, con la excepción de las destinadas al uso dotacional al Servicio de la Administración, y las comprendidas entre las calles del Cañaveral y González Echarte en la vertiente sur de la Avenida. La edificación es en manzana cerrada con fondo edificable máximo de 12 metros y patios interiores de parcela. Su uso característico es el residencial pero son compatibles el uso de oficinas en planta baja

Figura 4.30. La Ventilla. Estado Posterior al Proceso de Remodelación

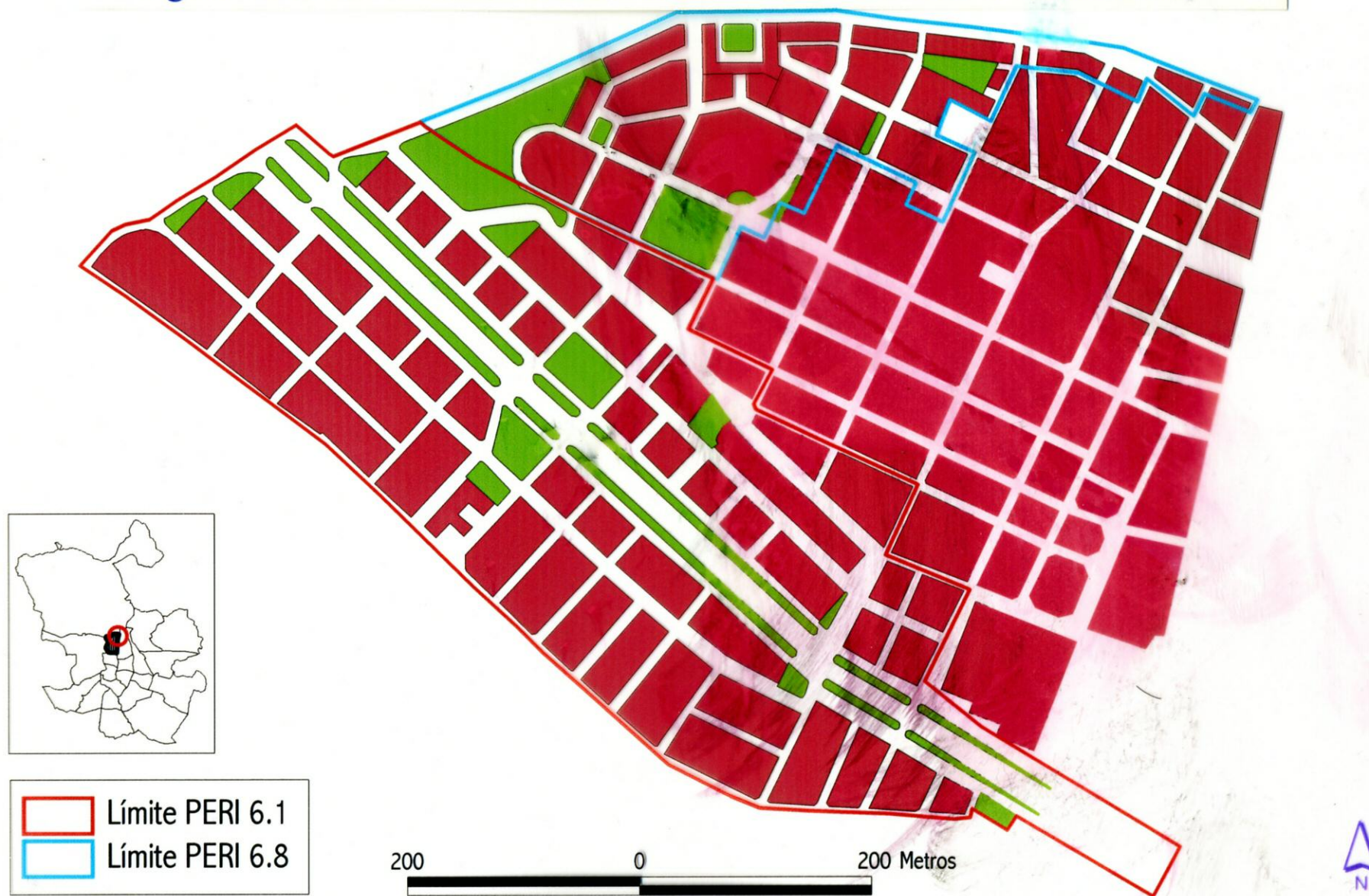
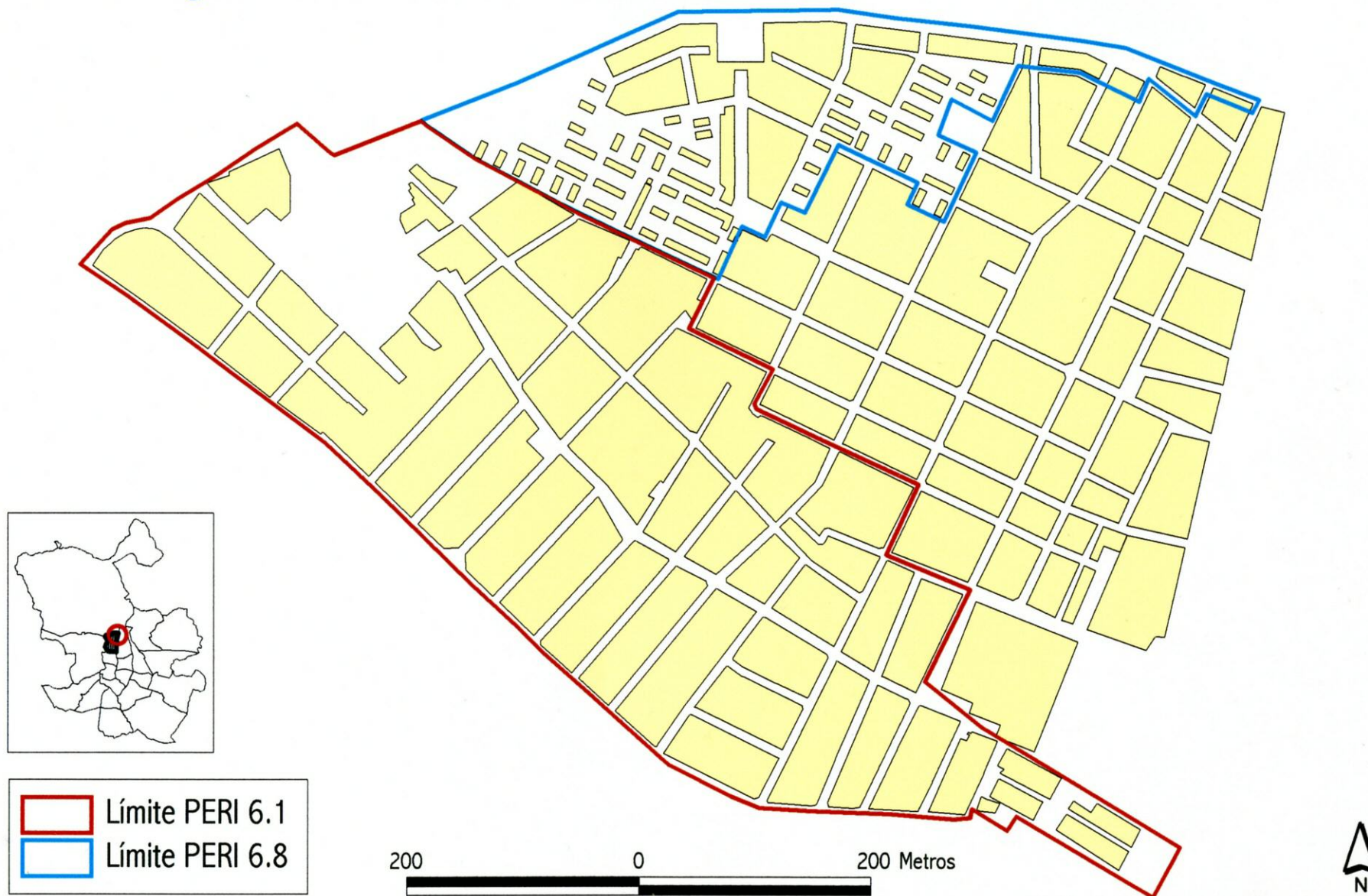


Figura 4.22. La Ventilla. Estado Previo al Proceso de Remodelación



100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

y primera, y el comercial y las actividades inocuas de carácter industrial en planta baja.

- La Zona 4'' de edificación en manzana cerrada con fondo máximo edificable de 12 metros, siempre que se respeten las separaciones mínimas a los testeros, cuando estos existan y las distancias entre los planos de fachada interior en parcelas con frentes a calles opuestas. El uso característico es el residencial aunque son compatibles los usos que se definen en la Ordenanza.

En términos meramente urbanísticos (Cuadro 4.11) el plan se orienta hacia un mejor aprovechamiento del suelo, aumentando la superficie total edificada¹⁹ (391.495 m²) y la residencial²⁰ (340.356 m²). Ésta última repartida en 312.048 m² en parcelas de remodelación y 28.308 m² en las parcelas de propiedad privada que permanecen. Por su parte, el número total de viviendas²¹, tanto de remodelación y protección oficial como de propiedad privada, que permitiría el planeamiento se estima en 2.935 (2.575 de propiedad pública y 360 de propiedad privada). Con ello la superficie media de expropiación por vivienda se reduce a 61 m² (frente a los 186 m² del planeamiento anterior). Se obtiene así una densidad media de 114 viviendas por hectárea, cifra inferior a la normal en casco urbano en la zona 4 donde se superan ampliamente las 150 viv/ha.

Cuadro 4.11. La Ventilla. Características del PERI 6.1R de la Avenida de Asturias

Uso	Concepto	Superficie (m ²)
EDIFICACIÓN		
Residencial	Ivima	312.048
	Privada	28.308
Terciario	Ivima	3.144
Industrial	Compatible con usos residencial	
Equipamiento		47.995
Total		391.495
SUELO PRIVADO	Residencial	112.561
	Terciario	765
SUELO PÚBLICO	Dotacional	13.385
	Parques y jardines	26.069
	Viario local	81.189
	Viario general	22.371
Total		256.340
VIVIENDAS	Unidades	2.935
	Unidades/Hectárea	113
	Edificabilidad (m ² /m ²)	1,34
	Garajes	4.385

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el IVIMA

En general, se puede apreciar un aumento generalizado en las cifras de superficie edificada y, en menor medida de los usos urbanos del suelo, que, casi siempre están por

¹⁹ Supone un aumento porcentual del 25%.

²⁰ Supone un aumento porcentual del 30,8%.

²¹ Supone un aumento porcentual del 24,1%.

encima del planeamiento anterior (PERI 6.1). Como muestra el Cuadro 4.12, no se produce incremento en la edificabilidad total, pero sí en la reserva para suelo destinado a espacios libres (1.609 m²) y para equipamientos (385 m²), dos necesidades éstas básicas para el ámbito y de gran demanda vecinal.

Cuadro 4.12. La Ventilla. Cuadro Comparativo de las Determinaciones del Plan General con las del PERI 6.1R			
	Modificación del PGOUM	PERI 6.1R	Incremento
M ² Edificabilidad Total	343.500	343.500	0
M ² Reserva de Suelo para Espacios Libres de Dominio y Uso Público	25.000	26.069	1.609
M ² Reserva de Suelo para Equipamientos	13.000	13.385	385

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el IVIMA

El plan se desarrolla en diferentes etapas, si bien por uno u otro motivo no se han cumplido los plazos previstos, que deberían haber concluido en 1999. Este retraso, sin parangón con las otras intervenciones del Programa de Barrios en Remodelación, viene condicionado por diferentes motivos. En primer lugar, por las dimensiones del proyecto, dado que se refiere a la totalidad del ámbito del PERI 6.1R, que es de 25,63 hectáreas. En segundo lugar, por su complejidad derivada no sólo del carácter semiconsolidado del ámbito urbano afectado de condiciones y servicios tan precarios, y de la propia edificación a remodelar; también influyó la forzosa simultaneidad de los procesos de edificación y urbanización, pues la nueva edificación remodelada había de coexistir con la antigua aún sin remodelar y los nuevos servicios de urbanización con los obsoletos existentes. A ello hay que unir los importantes cambios de alineaciones y de rasantes así como la sustitución y compatibilización de las actuales infraestructuras de servicios y abastecimientos con las futuras redes. Por último, el largo plazo de ejecución pudo deberse a las incidencias derivadas de los procesos expropiatorios y realojamiento y derribo de la edificación existentes cuando el desalojo hubo de ser forzoso por resolución judicial. En el propio texto del PERI se reconoce como el Censo llevado a cabo en el año 1982 *“sigue estando afectado por continuas alteraciones debido a los recursos interpuestos ante los Tribunales en demanda de derechos de realojo”*.

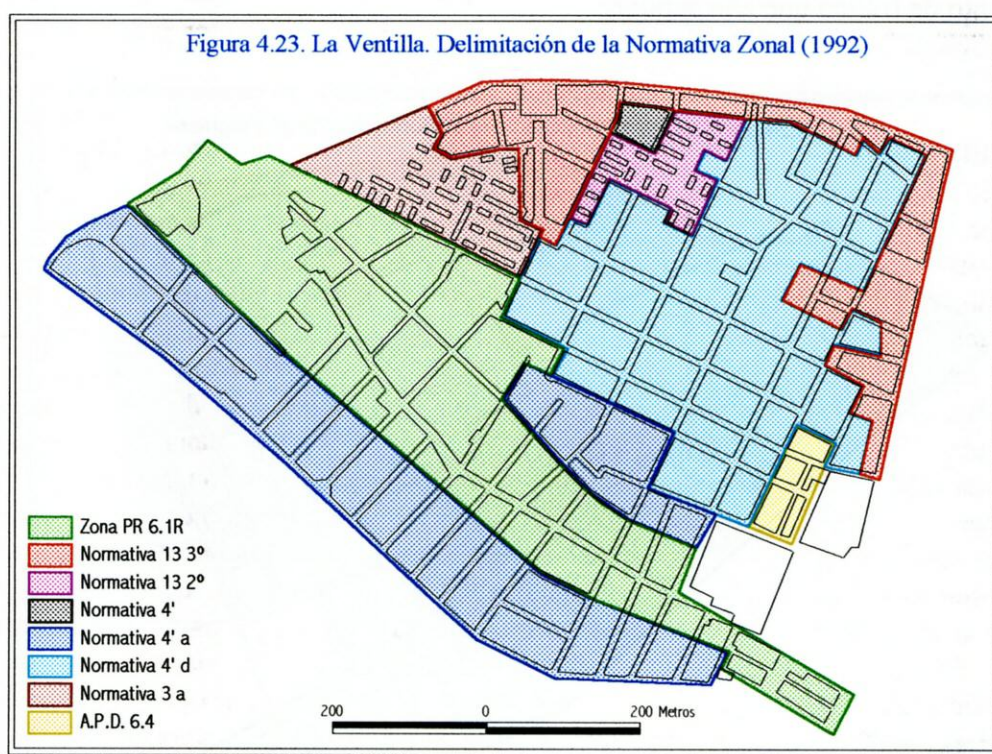
Aún así, y a pesar de la dificultad que conlleva la plasmación de un plan aún no finalizado, las previsiones del estudio económico en el momento de su redacción (1995) fueron las siguientes: costes de suelo (64 millones de euros), repartidos entre conceptos de expropiación (49 millones), demolición (1,8 millones), y urbanización (13 millones); por otro lado, los costes derivados del proceso de edificación (155 millones de euros). En total, más de 218 millones de euros a los que habría que restar los ingresos realizados en base a la financiación del suelo (algo más de 60 millones de euros repartidos en viviendas²², terciario, industrial y garajes).

²² Aunque no son precios definidos, el PERI estableció como precios de venta los siguientes: para las viviendas acogidas al régimen del año 1985 y 1986, algo más de 23.000 € (con una superficie de 100 m²); para las viviendas del régimen del año 1992, entre 36.000 y 45.000 € (con una superficie de 75 m²). Si a

1.2.- El sector urbano de “La Ventilla”

1.2.1.- Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito del PR 6.8 La Ventilla

Los límites viarios de la unidad en cuestión son los siguientes: al Norte, la Vía Límite y la calle de Luis Esteban; al Oeste, la Vía Límite; el límite Sur lo conforman diferentes calles como Padre Rubio, Joaquín Dicenta, Mártires de la Ventilla, Palmera, General Pintos, General Aranda, Magnolias o Marqués de Encinares; y al Este la calle de Cedros. El área del PERI 6.8 está constituida casi en su totalidad por terrenos pertenecientes al patrimonio del IVIMA, heredados del antiguo Ministerio de Gobernación a través del Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y del Instituto de la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV) perteneciente al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU).



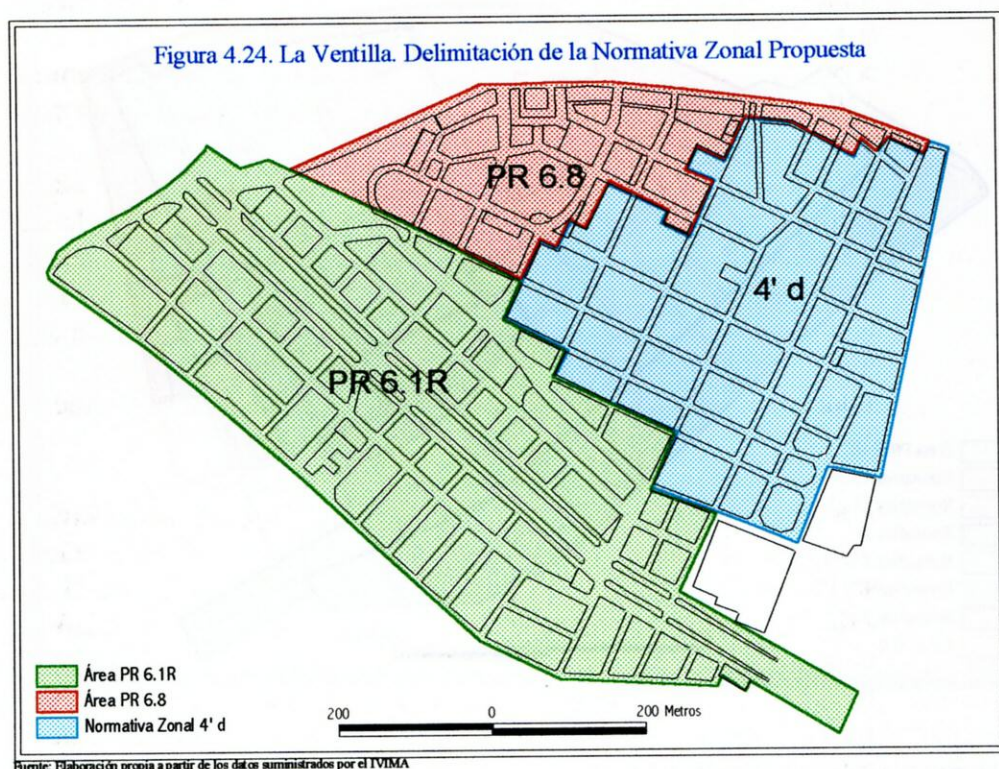
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el IVIMA

El Plan de Reforma 6.8 incluye una superficie de algo más de 8,5 hectáreas y diferentes unidades tipológicas. Por un lado, la colonia histórica de La Ventilla que linda con el norte con la Vía Límite. Como ejemplo elocuente de viviendas unifamiliares semirrurales (Moya, 1983:134), fue la respuesta a una demanda de vivienda social en un momento de fuerte emigración rural, aunque no de tanta magnitud e intensidad como la producida en años posteriores. La calidad de las viviendas, su diseño de inspiración herreriana, sus plazas y viviendas porticadas, su baja altura de carácter unifamiliar la convierten en uno de los sectores más originales de todo el ámbito de La Ventilla.

ello le unimos el desembolso realizado hacia los propietarios de las parcelas, en base al sistema de expropiación, resultará un intercambio bastante ventajoso hacia los residentes.

Por otro lado está el denominado Poblado de Absorción de La Ventilla. Es también un ejemplo de vivienda social pero, a diferencia del caso anterior, su origen se remonta a un momento histórico dominado por un intenso proceso de migración rural. Igual que en el caso anterior, su diseño y la calidad de sus materiales dan una idea acertada de su nacimiento y de las necesidades ante las que se plantea. Se trata de viviendas colectivas de reducido tamaño, con falta de equipamientos básicos, abandono de espacios públicos, etc.

El proceso de intervención residencial en el PERI 6.8 lo lleva a cabo el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) sobre patrimonio público²³ (vivienda por vivienda o mediante la compra de edificabilidades). De hecho, únicamente una de las edificaciones afectadas no será demolida por encontrarse en buen estado de conservación. La actuación parte de los siguientes supuestos: el mal estado de la edificación; el pésimo estado de las cimentaciones; la inexistencia de estándares mínimos para vivienda social; y el establecimiento de la conexión entre el Paseo de la Dirección y la Vía Límite, con el aumento de tráfico que ello supone.



La modificación del Plan General estaba inspirada en la búsqueda de determinados objetivos, quedando bien clara la relación existente entre todas las unidades que conforman el ámbito de La Ventilla. Éstos son los siguientes:

- Proceder a una ordenación efectiva de la zona sin las trabas que supone la diversidad y rigidez normativa actualmente existentes.

²³ El IVIMA también estaba habilitado para intervenir mediante expropiaciones si fuera necesario. Esta previsión no llegó a aplicarse puesto que todo el suelo implicado y las edificaciones eran de propiedad pública.

- Integrar esta porción de barrio en el conjunto de soluciones adoptadas en el ámbito del área PR 6.1. Esta integración se consiguió gracias a la continuidad de los principales trazados estructurantes²⁴. Para ello se efectúa el ensanchamiento de la calle de Joaquín Dicenta a Vía Límite y la prolongación de la calle de Nador a la misma vía.
- Remodelar el área de edificación obsoleta liberada por el realojo de sus habitantes en el ámbito del PERI 6.1R, sin que la pérdida del número de viviendas derivada de la aplicación de los actuales estándares de superficie de VPO produzca un despoblamiento indeseable del sector y sin que el incremento de edificabilidad que este objetivo conlleva sea significativo.
- Fijar la normativa especial de protección para la fachada de la Vía Límite que concilie los objetivos de protección medioambiental del Catálogo de Edificios Protegidos con la necesaria renovación puntual de la edificación y con una adecuación a las actuales normas de diseño y calidad de la vivienda social. La modificación plantea la descatalogación de los edificios para que se permita la sustitución, así como la redacción en el PERI de una Normativa Especial de Protección Medioambiental que afecte a los edificios protegidos garantizando así que en la sustitución se preserven las características de las actuales edificaciones, manteniendo sus elementos arquitectónicos.
- Obtener la reserva de suelo necesaria de dotación de uso alternativo para completar la del área del PR 6.1R. Se permitirá, de esta forma, efectuar el cambio de clase de las reservas en el Plan Especial como suelo dotacional de uso alternativo²⁵.
- Incrementar las zonas verdes del sector. Se califican por la importancia en número y calidad de especies vegetales o por lo estratégico de su situación un total de 12.760 m². Con ello se consigue la concentración de las zonas verdes y de dotaciones de uso alternativo en la prolongación del eje propuesto en el PERI como pieza fundamental de articulación de los barrios de Ventilla y Valdeacederas para superar el efecto barrera de la Avenida de Asturias.
- Mejorar las condiciones generales de acceso y relación con el núcleo principal de Ventilla al este y del PERI 6.1. al sur.

Las modificaciones en la normativa zonal han tendido, al igual que ocurría en el PERI 6.1R, a la mayor simplificación posible (Figuras 4.23 y 4.24). En el año 1992 podían encontrarse hasta cuatro diferentes tipos de normativa a aplicar en el mismo ámbito. Con la modificación se simplificó la normativa aplicable y se uniformizó con la predominante en el distrito de Tetuán ya que, morfológicamente no difiere del resto del barrio, salvo en que se trata de suelo público. Con este sistema de sustitución se pierden viviendas (por el menor tamaño de las existentes) pero se resuelve con la aplicación de la edificabilidad estricta de la normativa zonal (4º nivel de uso d, que regula la edificación en manzana cerrada, homogeneizándose, de esta forma, con el resto del distrito).

²⁴ Esta integración se consigue con la continuidad de los principales trazados estructurantes propuestos en el PERI 6.1R. Se trata del eje vertical de equipamiento y zonas verdes que partiendo de Valdeacederas, cruza perpendicularmente la Avenida de Asturias y llega hasta la calle del Padre Rubio. Esta espina queda limitada por las calles de Soroya y Montoya. El PERI 6.8 retoma su trazado, y las prolonga hasta Vía Límite, modificando el trazado y rasante de las calles de Nador y Joaquín Dicenta. Entre dichas calles se ubican las reservas de suelo dotacional y de zonas verdes.

²⁵ Se califican tres parcelas como dotacional. La primera de ellas con una superficie de suelo de 668 m², destinada a un nuevo centro de salud. Las dos restantes, con una superficie de 6.201 y 1.211 m² respectivamente, se dedican a usos alternativos.

Cuadro 4.13. La Ventilla. Datos Globales de la Modificación del PGOU en el PR 6.8

	PR 6.8		Ambito Cambio Zonal		Total			Modificación Puntual	Final
	1	2	1	2	1	2	Δ	Δ	Δ
Edificabilidad (m ²)	94.504	76.195	36.348	31.748	130.852	107.943	22.909	-1.319	21.589
Nº de viviendas	854	1.069	298	320	1.152	1.389	-237	-12	-249
Equipamiento (m ²)	7.966	-	-	-	7.966	-	7.966	-	7.966
Zonas verdes (m ²)	12.371	730	820	820	13.191	1.550	11.641	300	11.941

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el IVIMA

1 Propuesto

2 Anterior

Δ Incremento

Como muestra el Cuadro 4.13 la modificación supone cambios sustanciales en numerosos aspectos. En primer lugar, el descenso en el número de viviendas propuesto frente al ya existente. Este hecho, se explica por el mayor tamaño de las futuras viviendas. A su vez, se ve complementado con un aumento en la edificabilidad propuesta que, apurando al máximo la normativa vigente tanto que se palía el menor número de viviendas. Igualmente, destaca el importante aumento de superficie que se produce tanto en el suelo destinado a los equipamientos como en el de las zonas verdes. En ambos casos, suponen importantes mejoras, que, al igual que ocurría en el PERI 6.1R, satisfacen tradicionales demandas vecinales.

1.2.2.- Plan Especial de Reforma Interior PERI 6.8 La Ventilla

El PERI 6.8 tiene como objeto desarrollar el planeamiento en el ámbito del Plan de Reforma 6.8 de acuerdo con “las condiciones de desarrollo de área” determinadas en el PGOUM con la modificación puntual que fue definitivamente aprobada por el Consejo de Gobierno de la CAM el 16 de marzo de 1995. El proyecto fue realizado por la compañía Americana de Proyectos (AMEPRO) por encargo del IVIMA. El sistema de actuación fue el de expropiación, con la circunstancia de que la práctica totalidad de las edificaciones eran ya patrimonio público del IVIMA²⁶. En todo caso, este organismo estaba habilitado para la expropiación de todos los terrenos que fuesen necesarios²⁷. Las principales dificultades del proceso han radicado en el realojo de la población residente mientras la remodelación estaba en marcha con el agravante de su demora en el tiempo²⁸ (Figura 4.23 y 4.24).

²⁶ Únicamente ha habido dos excepciones. La manzana situada entre las calles de Joaquín Dicenta, General Aranda, Geranios y trasera de Vía Límite, de propiedad privada y liberada de la expropiación, y la parcela de la calle Joaquín Dicenta nº 29, que sí será expropiada.

²⁷ Incluidos los terrenos de propiedad municipal que son fundamentalmente viario y zonas verdes, aunque también posee espacios libres entre bloques de absorción que fueron cedidos por la antigua Comisaría de Urbanismo al Ayuntamiento en vez de al INV.

²⁸ Como consecuencia de ello se generan diversas situaciones problemáticas. Así, en el listado de derechohabientes del PERI 6.8 encontramos estas posibilidades: ocupantes recientemente realojados en sus nuevas viviendas; ocupantes con derechos adquiridos que serán realojados próximamente fuera del ámbito del PERI (la gran mayoría); ocupantes sin derechos reconocidos a efectos de realojamiento, pero cuya situación está siendo analizada al amparo del Decreto 25/95 sobre Regulaciones de situaciones de ocupación irregular de viviendas y locales de promoción pública cuya titularidad corresponde al IVIMA y

Este área de intervención está constituido por dos unidades: el Poblado de Absorción de La Ventilla y la Colonia del mismo nombre. Ésta última agrupa las edificaciones con fachada a la Vía Límite, que están incluidas en el Catálogo de Edificios Protegidos con nivel 2. Se trata de construcciones de carácter social ejecutadas entre los años cuarenta y cincuenta por el Ministerio de la Gobernación. Presentan una tipología rural de casas bajas de uso residencial, concentrándose el comercio en las pequeñas plazas que se crearon²⁹. Son notables los deterioros físicos debidos a la antigüedad de las mismas y a las malas cimentaciones, así como a los problemas propios de un programa de vivienda social desfasado.



Figura 4.25. La Ventilla. Edificio de viviendas "no desalojado" en el poblado de absorción



Figura 4.26. La Ventilla. Edificio desalojado por los residentes originales en Mártires de la Ventilla, estando "ocupado" por otros nuevos ocupantes mientras se resuelve su demolición

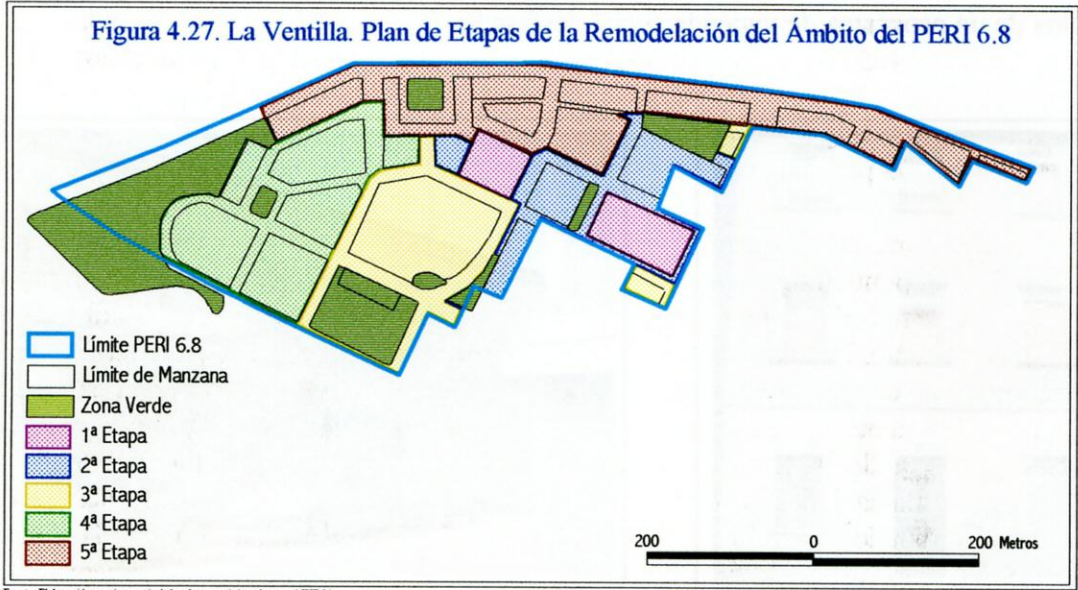
Como muestra la Figura 4.27, la ejecución del proyecto será llevada a cabo por etapas o fases. En la actualidad, y de nuevo poniendo de manifiesto el retraso en su puesta en marcha y en su finalización, únicamente la primera y la segunda etapa están terminadas. Aunque eso sí, las restantes fases se encuentran en desarrollo.

Las normas de aplicación particulares a aplicar en el PERI 6.8, simplificadas a raíz de la modificación del PGOUM, establecen la edificación preferente en manzana cerrada para el poblado de absorción. Las novedades más significativas consisten en la altura máxima de las edificaciones ya que el objetivo perseguido es consumir toda la edificabilidad otorgada por el Plan General y repartirla por parcelas, de forma que resulten volúmenes proporcionados a la escala del barrio. En la colonia se desarrolla una Ordenanza Especial de Protección Medioambiental que permite la sustitución de la edificación existente y garantice sus características tipológicas: la parcelación, manteniendo las longitudes de los frentes de fachada de las parcelas existentes; las tipológicas; los usos, conservando los actuales (residencial exclusivo o terciario);

Resolución de 24 de enero de 1996 de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte que amplía el ámbito de afección del anterior Decreto a los barrios de Ventilla y Valdeacederas.

²⁹ Éste es el caso de la Plaza Norte, de planta cuadrada, con un lado abierto al parque de la Ventilla y los otros tres cerrados por la edificación. Sobre la planta baja porticada que se destina al comercio y permite las acometidas, bajo arcadas, de las calles del General Aranda y Diagonal se levantan dos plantas más de vivienda. Las esquinas se rematan con unos torreones.

cuidando su implantación en el terreno, así como el diseño y los materiales de la fachada y cubiertas. Para ello, se ha desarrollado un complejo y minucioso proceso de recogida de datos parcela por parcela, elaborándose numerosos planos de conjunto, fichas y alzado de las edificaciones, así como un extenso archivo fotográfico del ámbito. En cada proyecto de derribo se levantará un alzado del estado actual de cada manzana que se vaya a derribar.



La normativa, posible gracias a la modificación del PGOUM, incluye los edificios afectados en el Catálogo de Edificios Protegidos con nivel de protección 2 (Figura 4.28). En el mismo se protegen las características del edificio en cuanto a su presencia y su entorno. En La Ventilla la tipología dominante³⁰ ha sido tradicionalmente

³⁰ El proceso de catalogación de todos los edificios implicados contempla cuatro tipologías edificatorias. La primera, está constituida por los edificios de dos alturas con dos viviendas “duplex” unifamiliares pareadas. La segunda por los edificios de tres alturas con viviendas colectivas. La tercera por las edificaciones de tres alturas con torreones en las esquinas, porche comercial y viviendas colectivas. Por último, la cuarta lo conforman los edificios de tres alturas con torreones en las esquinas y viviendas

la vivienda unifamiliar pareada de dos alturas. Cada pieza, de diez metros de ancho de fachada por ocho de fondo, consta de un único portal compartido por dos viviendas. Sobre el hueco del portal vuela un balcón que comparten ambas viviendas. El fondo de parcela es de 18 metros.

Por último, el estudio económico-financiero, salvando las discrepancias que se producen en un programa no finalizado, hace referencia a una inversión en suelo de casi 11 millones de euros, repartidos entre expropiación (216.303)³¹; demolición (2.708.926); y urbanización (8.017.501). A ello habría que sumar los gastos previstos en la edificación, 54.405.659 €, lo que arrojaría un total de 67.348.390 € en inversión en el PERI 6.8.

1.3.- La renovación puntual en el sector urbano de “Mártires de La Ventilla”³²

Hasta ahora, en ninguno de los ámbitos seleccionados se producía el fenómeno de la sustitución puntual de la edificación como en Mártires de La Ventilla. A diferencia de los otros casos presentados, donde ha primado la sustitución casi total de la edificación existente, incluido un nuevo viario, nuevas dotaciones, equipamiento, zonas verdes, etc., en el caso que nos ocupa este proceso se produce a nivel sólo de manzana³³. Únicamente, en contadas ocasiones, motivadas casi siempre por la titularidad pública del suelo, se han producido pequeñas modificaciones del trazado viario y de las alineaciones en este sector. Este sería el caso de las alineaciones de la manzana comprendida entre las calles de Mártires de la Ventilla, Joaquín Dicenta, Palmera y Geranios, el ensanchamiento de la placita que se forma en la intersección de las calles del General Pintos y de Ordóñez, o las rectificaciones de la manzana comprendida entre las calles de los Cedros, Alemania, San Aquilino y Mártires de la Ventilla.

La franja de edificaciones comprendidas entre la calle de los Cedros y San Aquilino sufre el cambio de normativa zonal desde la 13 grado 3° a la 4° d. El objetivo que se pretende con ello es la homogeneización de la normativa propuesta respecto al resto del ámbito en cuestión (Figuras 4.23 y 4.24). Al igual que ocurría en los PERI 6.1R y 6.8, se produce un déficit en el número de viviendas a desarrollar que se ve subsanado a través de la aplicación de la normativa correspondiente.

La Figura 4.29 refleja la situación en que se encuentra el proceso de renovación puntual comentado con anterioridad. De nuevo el peso de la propiedad pública adquiere gran importancia, puesto que compone la mayor parte de las intervenciones llevadas a cabo así como las que se encuentran en fase de desarrollo (bien por iniciar o bien iniciadas ya). Las primeras promociones, puestas en marcha con anterioridad al propio PERI 6.1R, son las situadas en torno a la calle de Vinca y al Colegio de Nuestra Señora

colectivas. Todo ello no supone más que un intento pormenorizado de catalogación de una edificación que ha de volverse con sus mismas características originales.

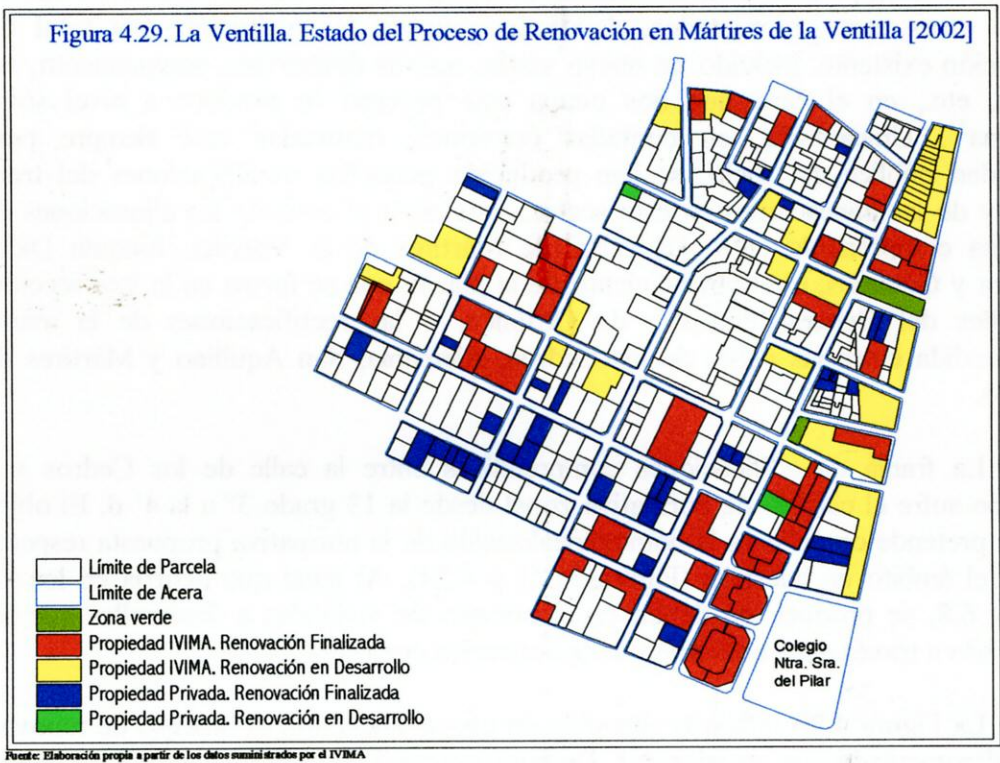
³¹ Cifra de escasa cuantía respecto al total, puesto que la mayoría de las edificaciones son propiedad del IVIMA.

³² Juárez (1989) incluye parte de este ámbito en su clasificación de Áreas Urbanas y Sociales Homogéneas bajo la denominación de “Ventilla privada”, indicando la coexistencia de edificios de promoción oficial y los de iniciativa privada, que es la que introduce un cierto grado de renovación y calidad en las edificaciones.

³³ Proceso similar al acontecido en otras zonas del distrito de Tetuán. “Gran remodelación en el madrileño distrito de Tetuán” *El Mundo* (19/4/2002).

del Pilar. Por su parte, las más recientes son las que aparecen con tonalidades amarillas en torno a la calle de San Aquilino, encontrándose una buena parte de ellas en proceso de derribo.

Por su parte, la iniciativa privada actúa también de forma puntual a través de la compra de parcelas ocupadas generalmente por viviendas muy antiguas, de una o dos plantas. En dichas parcelas se levantan bloques de vivienda colectiva, que entran en el juego del libre mercado, donde, una zona como ésta, a menos de doscientos metros de la Plaza de Castilla, alcanzan altos valores inmobiliarios. Aun con todo, el proceso de renovación ya no resulta tan fácil como en otros momentos, puesto que las edificaciones aún no sustituidas ya no son de un único propietario (como ocurre con las casas bajas). Este hecho condiciona la venta de un inmueble y la dificultad de su compra por parte de promotores privados. Únicamente en la propiedad pública se puede ejercitar este derecho (por parte del organismo correspondiente).



2.- El estado actual del proceso de remodelación del ámbito de La Ventilla

A lo largo de este capítulo se ha puesto de manifiesto la complejidad de un proceso de remodelación y renovación urbana. Esta complejidad es la principal causa de la demora existente entre la puesta en marcha del Programa de Barrios en Remodelación, marco de referencia de la intervención, y la finalización de la misma (prevista para el verano del año 2003). Ello complica enormemente el análisis de una actuación inacabada, puesto que las cifras manejadas provienen de documentos que son susceptibles de sufrir modificaciones. Es por ello que los datos aquí manejados deben ser tenidos en cuenta con cierta cautela ya que la posibilidad de sufrir cambios es bastante elevada. Únicamente cuando la operación se de por terminada, será posible la comparación con las previsiones iniciales.

Figura 4.31. La Ventilla. Estado de la Remodelación [2002]



Es indudable que la operación de La Ventilla constituye una de las más singulares operaciones urbanas del Madrid actual. Si superponemos la Figura 4.30 (estado posterior) sobre el estado previo al proceso de remodelación, observaremos profundos cambios a todos los niveles. En el ámbito del PERI 6.1R el hecho más significativo es la apertura de una gran infraestructura viaria como es la Avenida de Asturias³⁴. Ésta constituye el eje fundamental del sector y casi de todo el ámbito de La Ventilla. Nace con objetivos diversos: ejercer de columna vertebral de toda la zona y favorecer la comunicación en la dirección Norte-Sur, enlazando el Paseo de la Dirección con la Plaza de Castilla.

En el PERI 6.8 se da una situación similar de remodelación casi total del ámbito. Las viejas edificaciones del Poblado de Absorción de La Ventilla dan paso a edificaciones en manzana cerrada con nuevos trazados viarios e infraestructuras renovadas. En el caso de la Colonia de La Ventilla, la remodelación se traduce en un derribo de toda ella aunque, por su valor histórico, ha de volverse a levantar con el mismo diseño arquitectónico que poseía. Únicamente se modificará levemente el fondo de parcela (se verá aumentado) y se abrirá una calle en su interior con el objetivo de facilitar la comunicación. Así mismo, en el ámbito del PERI también se crean importantes espacios verdes que hasta entonces no eran más que solares vacíos, complementados con dotaciones y un gran centro de salud que dará cobertura a todo el ámbito de La Ventilla.

Por último, la zona de Mártires de la Ventilla es la que menos cambios morfológicos sufrirá. Únicamente las intervenciones producidas en el entorno de la calle de Vinca (las primeras de la remodelación) han dado lugar a la transformación física de las manzanas del área. En el resto de la intervención, el proceso general es la renovación a nivel de parcela, no de las manzanas como en los casos precedentes. El viario por tanto, tampoco va a sufrir modificaciones, al igual que la creación de zonas verdes queda relegada a espacios o plazas muy puntuales. La relativa buena conservación de los edificios, la existencia de un trazado consolidado y el hecho de existir un importante patrimonio público sobre el que intervenir, condicionan el estado actual del área.

La Figura 4.31 muestra el estado actual (diciembre 2002) del proceso de remodelación del área de La Ventilla. En primer lugar, destaca el importante peso que la propiedad pública, en este caso del IVIMA, mantiene en todo el conjunto. Este hecho es especialmente notable en los ámbitos del PERI 6.1R y 6.8, pero tampoco es desdeñable en la zona de Mártires de la Ventilla. Las diferencias estriban en las diferentes situaciones existentes con anterioridad, mientras que en el PERI 6.1R existían un importante número de propietarios de casas bajas, en el PERI 6.8 encontramos propietarios de viviendas sociales de los años cincuenta. En la zona de Mártires lo que encontramos son edificios de alquiler de propiedad pública. Este fenómeno condicionará la expropiación que el IVIMA pondrá en marcha y los precios finales de la nueva edificación que seguirán siendo sociales. En segundo lugar, el volumen de

³⁴ A pesar de todo, y fruto fundamentalmente de la demora temporal que ha llevado su puesta en funcionamiento, la Avenida de Asturias no ha estado exenta de polémicas incluso en su misma inauguración. Valga como ejemplo el siguiente titular de prensa: "La Avenida de Asturias se abre al tráfico con protestas y sin foto oficial" El Mundo (22/6/2000).

remodelación ya finalizada³⁵ o que se encuentra en desarrollo, tanto en proyecto como en ejecución.

El carácter residencial que la zona de La Ventilla ha tenido tradicionalmente se sigue manteniendo tras el proceso de remodelación. Como podemos ver en la Figura 4.32, el elemento dominante lo constituye este fenómeno en todas las unidades de actuación, tanto en el PERI 6.1R y 6.8 como en Mártires de la Ventilla, donde, lo que se produce es una unificación de la normativa zonal, hacia la 4ª d, tratando de mantener la relación existente con el resto del distrito. Además de ese carácter residencial destaca nuevamente el importante peso de la propiedad pública. Como se puede apreciar, ésta ocupa más del 90% de las edificaciones de la remodelación.

La iniciativa privada va a intervenir de diferentes maneras: por un lado, en la zona de Mártires, mediante la compra de parcelas de propiedad privada, derribo y nueva edificación, con precios de venta libre; por otro, en los ámbitos del PERI 6.1R y 6.8 mediante el mantenimiento de la edificación existente que no se ve afectada por el proceso de expropiación (debido al buen estado de la edificación y al no encontrarse fuera de alineación). Mientras que en el primero de los ámbitos este fenómeno sí que se repite con cierta asiduidad, en el segundo de ellos, únicamente se produce en una de las manzanas del conjunto; por último, y quizás sea lo más llamativo, la iniciativa privada se introduce a través de lo que se ha denominado como suelo cedible. Este suelo procede de la necesidad a la que se enfrenta el IVIMA cuando aparecen promotoras inmobiliarias que han accedido a un importante volumen de edificabilidad. Ésta, ha sido comprada a los residentes, que en vez de obtener rentas en metálico por la expropiación, deciden hacerlo en edificabilidad, por supuesto muy reducida (oscilan entre 50 y 100 m²), y mantenerse a la espera de posibles compradores. Las promotoras van comprando esos mínimos de edificabilidad hasta completar un volumen importante para entonces plantear el problema al organismo público. Éste se ve obligado a dar entrada a la iniciativa privada, propietaria de un importante volumen de edificabilidad en aquellas manzanas que considera oportuno. La futura construcción puede suponer nueva oferta de vivienda protegida o, como es lógico (y ya ocurre en alguna de ellas), el desarrollo de viviendas de precio libre en un entorno de gran centralidad.

Además del uso residencial, también se plantean importantes novedades en el proceso de remodelación. Entre ellas, la creación de un importante número de zonas verdes, tanto en número como en extensión. Este hecho es especialmente significativo en los PERI 6.1R y 6.8, cerca de la Avenida de Asturias, en los numerosos descampados que existían en la zona. A ello, además, habría que sumar la creación de dotaciones, de uso alternativo, de uso terciario, de salud o de uso público (de hecho, la propia sede del IVIMA se ha trasladado a una de las parcelas destinadas a tal fin en el proceso de remodelación).

³⁵ Las primeras etapas de la remodelación fueron las más difíciles. En ellas, fue necesaria una edificación compartida con el proceso de urbanización para tratar de agilizar el proceso y acoger a los residentes expropiados. Las zonas que actualmente se encuentran en desarrollo, especialmente las del PERI 6.8 no tienen ya esta problemática, puesto que existe un importante volumen de viviendas vacías en el ámbito del PERI 6.1, capaz de acoger el excedente poblacional expropiado de dicha zona. Este fenómeno también ocurrió en la zona de Mártires, aunque de forma temporal, mientras se desarrollaban las nuevas promociones de vivienda.

Figura 4.32. La Ventilla. Calificación y Regulación del Suelo



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el IVIMA

3.- Conclusiones

La intervención en La Ventilla supone una de las más importantes operaciones urbanas de los últimos años en la capital madrileña. Enclavado en un espacio de gran centralidad, la apertura de una “gran vía” de comunicación ha propiciado la transformación radical de un entorno muy desfavorecido. Hablamos de un proceso de índole marcadamente físico, de una intervención urbana que a veces elimina por completo la edificación existente, planea nuevas alineaciones, nuevos equipamientos, nuevas zonas verdes, y por supuesto, nuevas viviendas con tipologías que nada tienen que ver con las anteriores. Es un paso de gran envergadura, de la casa baja y del bloque aislado de vivienda pública a la manzana cerrada. Pero también se mantienen los rasgos originales de los edificios protegidos y las condiciones particulares del ámbito a través de la sustitución puntual.

Si algo llama la atención en La Ventilla, además de sus dimensiones, es el retraso manifiesto que todo el conjunto acarrea desde sus inicios. A diferencia de otras zonas de Madrid, incluidas en el Programa de Barrios en Remodelación, en La Ventilla aún hoy no se ha finalizado el proceso, aunque lleva ya más de una década en marcha³⁶. Lo cierto es que La Ventilla de hoy no tiene nada que ver con la de años atrás. Se ha revalorizado un espacio claramente desfavorecido. Nuevas viviendas, trazado viario acorde con ellas, nuevas zonas verdes y nuevos equipamientos constituyen los mayores logros de la intervención.

Se ha conseguido además, aunque de forma involuntaria, la introducción de la iniciativa privada en el propio proceso o de población residente en otros espacios de la ciudad³⁷, lo que a la postre parece que puede traer consecuencias ventajosas para la situación general del ámbito de La Ventilla. El hecho de que la intervención genere un sobrante de viviendas, unido a la compra de edificabilidades a particulares, constituye la puerta de entrada para los promotores privados. Empero, también es cuestionable la decisión del IVIMA de calificar como suelo cedible los edificios protegidos de la Colonia de la Ventilla, quizás los más atractivos para la actividad inmobiliaria, pero también los más peculiares y reconocibles de la zona, que corren el riesgo de no ser ocupados por sus residentes tradicionales.

El futuro de la operación pasa por la resolución de algunos conflictos que aún hoy quedan pendientes. Este es el caso de los generados por la expropiación de viviendas³⁸, locales y talleres (proceso aún más lento por las dificultades que plantean

³⁶ El Programa de Remodelación y de realojamiento de los habitantes censados ha finalizado en los últimos meses del año 2002. Sin embargo, todavía no se ha completado toda la operación puesto que se incluyen en la misma la construcción de otras 1.775 viviendas en los terrenos sobrantes de la remodelación. En total se construirán 4.000 viviendas sociales. “La remodelación de 2.813 casas en Valdeacederas y La Ventilla acaba 13 años después de lo previsto” El País (10/11/2002).

³⁷ La Comunidad de Madrid ha puesto en el mercado inmobiliario 533 viviendas protegidas en régimen de alquiler en La Ventilla recientemente. Los pisos tienen de 87 a 127 m de superficie y sus ocupantes tendrán que pagar por ellos una renta mensual de 300 a 500 €, aunque en algunos casos podrán optar a alquileres de precio reducido (33 €). “El Gobierno pone en alquiler 533 viviendas sociales en La Ventilla” El País (18/3/2004).

³⁸ Así, por ejemplo, hasta el pasado mes de junio de 2003 no fue posible adjudicar el proyecto de urbanización correspondiente a la zona centro sur del PERI 6.1R y todavía quedaban algunas casas en pie al norte del ámbito del PERI 6.8, cerca de la Vía Límite. Además, estos problemas no se limitan a las viviendas encuadradas en los dos grandes ámbitos de actuaciones previstos en el Plan General sino que

estos últimos en cuanto a actividades molestas, contaminantes, etc.), por el tema de los garajes (se pretenden obtener sin pago previo, como derecho adquirido), por la solución a los realojos en la misma zona, pero no en la misma parcela³⁹, o por la indecisión que provoca en los residentes el futuro incierto que se plantea sobre las edificaciones sobrantes en el proceso de remodelación. El fuerte apego que la población siente por su barrio de toda la vida, una población envejecida y con escasos recursos por otro lado, con una escasa presencia de población inmigrante, ¿podrá condicionar la convivencia con población traída de otros ámbitos madrileños?, sabiendo además que con las propias características del IVIMA, ésta población tendrá un determinado estándar social que quizás no cuadre exactamente con los residentes tradicionales de La Ventilla. ¿Podrá una intervención física acabar con la problemática social? De momento, el proceso de renovación total que se lleva a cabo en La Ventilla ha dado lugar a la erradicación de las situaciones de infraviviendas y a la presencia de actividades marginales como el tráfico de drogas. Quizás es pronto todavía para elaborar una valoración sobre la intervención pero, a priori, parece que está dando unos pasos bastante alentadores hacia la disolución de La Ventilla como uno de los barrios más desfavorecidos de la capital.

también están presentes en otros como la calle de San Aquilino, San Benito o Luis Esteban. “El IVIMA conquista Tetuán” El País (13/2/2004).

³⁹ En la zona de Mártires supuso una de las principales trabas con las que se enfrentó el IVIMA en sus inicios.

* Con estas líneas quisiera agradecer la colaboración prestada por el Departamento de Rehabilitación del Área de Ventilla del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) y, especialmente al arquitecto D. Jesús Calatayud, por su inestimable labor de puesta al día y de suministro de información detallada de todo el proceso de remodelación, información sin la cual no hubiera sido posible la elaboración de esta monografía.



Figura 4.33. La Ventilla. Transformaciones urbanas. Generadas por la apertura de la Avenida de Asturias en el sector de Antiguo barrio de Tetuán



Figura 4.34. La Ventilla. Edificio propiedad del IVIMA (en primer término). Destinado a sus oficinas, fruto de la liberación de suelo en la Avenida de Asturias (Antiguo barrio de Tetuán)



Figura 4.35. La Ventilla. Viviendas levantadas por el IVIMA en los antiguos terrenos del poblado de absorción. Nótese la semejanza en la tipología constructiva con las viviendas originales



Figura 4.36. La Ventilla. 4ª Etapa de la remodelación del PERI 6.8. Viviendas levantadas por el IVIMA en los antiguos terrenos del poblado de absorción



Figura 4.37. La Ventilla. Terrenos ocupados y liberados tras el derribo de la Colonia Ventilla. Los constructores tienen la obligación de que las edificaciones sean iguales a las originales



Figura 4.38. La Ventilla. Viviendas de nueva construcción. Construidas por el IVIMA sustituyen a las viviendas del Ministerio de Gobernación de la década de los 50 (Mártires de la Ventilla)

BIBLIOGRAFÍA LA VENTILLA

ANTONIO DE PEDRO, J. (1986) "La plaza. Una fórmula olvidada", *Revista BIA*, nº 91, pp. 64-67.

ANTONIO DE PEDRO, J. (1990) "El uso del suelo y la edificación, una responsabilidad compartida", *Revista BIA*, nº 135, pp. 55-63.

CASARIEGO, P. (1986) "Tetuán: la otra remodelación", *Arquitectura y Vivienda*, nº 5, pp. 76-79.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1981) *Tetuán. Documentos para difusión y debate*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

DÍAZ, F. (1996) "La Avenida de Asturias como eje de renovación urbana", *Urbanismo COAM*, nº 29, pp. 22-31.

DÍEZ DE BALDEÓN, A.; LÓPEZ, F. (1987) *Historia de Tetuán*, Área de Régimen Interior del Ayuntamiento de Madrid, Artes Gráficas Municipales, Madrid.

FUENTE, S. (1996) "Paseo de la Dirección", *Urbanismo COAM*, nº 29, pp. 32-37.

GALIANA, L. (1995) *Suelo público y desarrollo urbano en Madrid*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

JIMÉNEZ, M. (1979) "Almenara", (en) MOLINA CAMPUZANO, M. (Coord.) *De la Puerta del Sol a la Villa de Fuencarral*. Espasa Calpe, S.A., Madrid, pp. 1521-1540.

JUÁREZ, M. (1981) "La Ventilla-Almenara: un barrio marginado al noroeste de Madrid", *Estudios Geográficos*, vol. 42, nº 162, pp. 51-82.

JUÁREZ, M. (1989) *Tetuán, ayer y hoy*, Junta Municipal del Distrito de Tetuán, Ayuntamiento de Madrid, Artes Gráficas Municipales, Madrid.

LÓPEZ, J. (2003) "Vivienda social y falange: ideario y construcciones en la década de los 40", V Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26 a 30 de mayo.
[<http://www.ub.es/geocrit/sn/vlopedi.htm>]

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999) *Madrid 1979/1999. La transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1964) "El Barrio de Cuatro Caminos", *Estudios Geográficos*, nº 95, pp. 193-253.

MAS, R. (1979) "Los orígenes de la propiedad inmobiliaria en el extrarradio norte de Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 1, pp. 77-87.

MOYA, L. (1983) *Barrios de promoción oficial, Madrid 1939-1976*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid.

PARRA, T. (1983) "De la metrópoli industrial a la metrópoli precaria", *Alfoz*, nº 5, pp. 35-40.

QUIROS, F. (1990) "Los suburbios de Madrid en 1943", *Estudios Geográficos*, vol. 51, nº 199-200, pp. 601-618.

SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Edits.] (2002) *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid.

TERÁN, M. (1961) "El desarrollo espacial de Madrid a partir de 1868", *Estudios Geográficos*, nº 84-85, pp. 599-615.

VALENZUELA, M. (1974) "Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)", *Estudios Geográficos*, vol. XXXV, nº 134, pp. 593-655.

VINUESA, J.; SÁNCHEZ-FAYOS, T.; OLIETE, A. (1986) "La operación de remodelación de barrios en Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 68, pp. 71-87.

“Se ven aspectos que uno creía que no eran lícitos
en una sociedad humana”

*Declaración de Joaquín Garrigues, Ministro de
Urbanismo, tras una visita al barrio*

4.3. ORCASITAS: LAS CARENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA FRENTE A LAS DEMANDAS VECINALES

4.3.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación de Orcasitas

Orcasitas es uno de esos nombres simbólicos que evocan un pedazo de la historia del crecimiento de la ciudad de Madrid. Para los entendidos suena a extrarradio, a suburbio. Para los que no lo son tanto, a chabolas, miseria, pobreza, penalidades y conflictividad. Constituye en sí mismo la constatación de la lucha vecinal, del esfuerzo colectivo, de la voluntad política, por qué no, de los inicios de la democracia. Y, en definitiva, la confirmación del adelanto de una sociedad moderna.

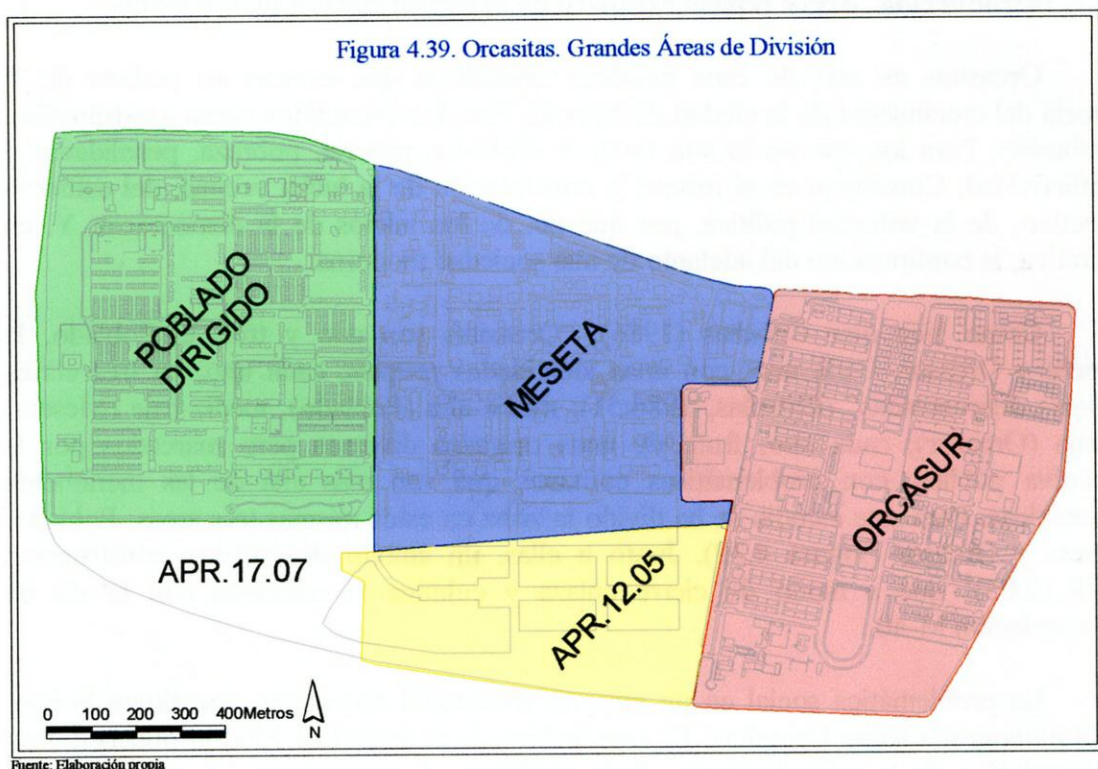
Como bien dice Cabañas (1986), “Orcasitas son uno y tres, el Poblado, la Meseta y Orcasur. Cada uno, con unas identidades propias; cada uno, en tres clases sociales diferenciadas” (Cabañas, 1986:51): media-alta (Poblado), media-baja (Meseta) y baja (Orcasur); cada uno, fruto de unos orígenes diversos pero marcados por la iniciativa pública, con problemáticas comunes que van más allá de las meramente urbanísticas. Para este estudio se ha dividido la zona en estas mismas tres áreas: Poblado, Meseta y Orcasur (Figura 4.39). Junto a ellas, un ámbito de reciente construcción (APR.12.05)¹ que a modo de cierre enlaza y culmina la conexión con la vía de circunvalación M-40.

La problemática social en un entorno residencial favorecido constituye la base de la monografía sobre Orcasitas. Es este ámbito de la ciudad de Madrid quizás el más representativo de las consecuencias de las políticas de vivienda social masiva. Es un buen ejemplo positivo de intervención física sobre el medio urbano pero también es un modelo negativo de actuación en materia social. En buena medida, la problemática actual responde a esa falta de iniciativa en esta materia y acarrea el deterioro de la zona y la persistencia durante décadas de problemáticas de esa índole.

¹ El Área de Planeamiento Remitido 12.05 “Peugeot/Talbot” da entrada a la iniciativa privada en el sentido de que plantea la sustitución de las edificaciones industriales por residenciales a través del mecanismo de compensación sobre una superficie de 164.400 m². Los objetivos básicos son la transformación de la zona industrial en desuso, la estructuración de un nuevo sistema local viario que permita la integración del área con las zonas residenciales colindantes y la dotación de zonas verdes de uso y dominio público. La edificabilidad resultante se divide entre uso residencial (106.860 m²) y terciario (8.220 m²), zonas verdes (33.264 m²), deportivas (12.672 m²) y de equipamiento público (27.918 m²). La actuación se ve complementada por el Área de Planeamiento Remitido 17.07 “Orcasitas/M-40”, que servirá de nexo de unión con otras zonas próximas del distrito de Villaverde y que seguirá los planteamientos de la intervención anterior.

Los límites físicos del área de estudio seleccionada (ver Figura 4.40) son los siguientes: por el norte, la Avenida de los Poblados que, a la vez, sirve de eje de comunicación con otros barrios y distritos de la capital como Latina o Carabanchel; el límite occidental es la Avenida de la Princesa Juana de Austria, extremo final de la Carretera de Toledo (N-401), que sirve de nudo de comunicación con el centro de la ciudad; el borde meridional lo constituye la vía de circunvalación M-40, mientras que el oriental es la calle de Eduardo Barreiros. A su vez, las grandes unidades urbanas que se pueden diferenciar también lo hacen a partir de diferentes calles. Así, la Avenida de Rafaela Ybarra sirve de límite entre el Poblado Dirigido y la Meseta, a la vez que eje de comunicación con el resto del distrito de Usera. Por su parte, la calle de Campotejar, junto con la vía del ferrocarril de Cercanías, separa las unidades de Meseta y Orcasur. Un conjunto urbano delimitado y segregado fundamentalmente por vías de comunicación, con una clara dicotomía entre su función distribuidora a la par que limitadora y separadora del resto de la ciudad.

Figura 4.39. Orcasitas. Grandes Áreas de División



El proceso de definición de este estudio de caso también está rodeado de dificultades externas que se relacionan con la delimitación administrativa del ámbito. Actualmente, Orcasitas pertenece al distrito de Usera y se desglosa en dos barrios: Orcasitas y Orcasur. La catalogación de los sectores urbanos también presenta enormes contrastes respecto a los límites de las promociones y en cuanto a su denominación.

En el Poblado Dirigido de Orcasitas se incluyen los sectores urbanos (Figura 4.41) de *Princesa Juana de Austria* (153 hab.); *Orcasitas I* (1.634 hab.); *Orcasitas II* (3.116 hab.); *Orcasitas III* (3.436 hab.) y *Orcasitas IV* (855 hab.). Igualmente, dentro de lo que denominaremos como Meseta de Orcasitas se incluye un único sector urbano nombrado como *Meseta de Orcasitas*, con una población total de 10.549 habitantes. Y por último, Orcasur consta de los siguientes sectores urbanos: *Poblado Agrícola* (1.708

hab.); *Equipamientos Orcasitas* (209 hab.) y *Orcasur* (8.006 hab.). La última de las unidades, ocupada por el APR.12.05. no cuenta en 1996 con población residente (en el año 2003 ya se encuentra totalmente finalizada aunque no se disponen de los datos correspondientes). En conjunto, se trata de una pieza urbana de casi 30.000 habitantes.

El principal inconveniente en el tratamiento de la información sobre Orcasitas radica en su modernidad, posterior a la Guerra Civil, y en la división administrativa cambiante que ha tenido Madrid en los últimos tiempos. La actual delimitación distrital procede de 1988 en que se crea el distrito de Usera, se reforma parcialmente el de Villaverde y desaparece el de Mediodía. Hasta entonces, Orcasitas era un barrio del distrito de Villaverde. La división se basó en la profunda desestructuración de estos territorios y en el excesivo tamaño y complejidad de los mismos. El resultado es que Usera y Villaverde se convierten en distritos separados, lo que planteará dificultades estadísticas al hablar de entidades homónimas en distritos diferentes.

A diferencia de otros ámbitos de la ciudad, la configuración histórica de esta pieza urbana no tiene apenas antecedentes. La ocupación de Orcasitas, cuyo nombre procede del nombre de la propietaria de los terrenos donde se asienta (María Orcasitas), comenzó en los años de la postguerra². Este hecho se halla unido a la fortísima corriente inmigratoria desde las zonas rurales a las grandes ciudades españolas, fundamentalmente desde zonas de la Mancha, Extremadura y Andalucía. El asentamiento de esta población se traduce en un hábitat hecho a imagen y semejanza del de origen y sobre la base de fuertes lazos de convivencia, tanto familiares como sociales. “El paso de la pobreza rural a la marginalidad urbana se hace bajo el signo de la precariedad absoluta” (Rodríguez, 1990:29).

La falta de suelo para construir y, sobre todo, la escasa capacidad económica de los inmigrantes les obliga a establecerse en la periferia de la ciudad de Madrid. Se configuró así el “cinturón de miseria” en torno a la ciudad y que constituye lo que entonces se denominó como “los suburbios madrileños”. De las décadas de la posguerra son características las parcelaciones regulares de los terrenos a ocupar, por supuesto, de manera totalmente ilegal³. Son propias no sólo del área de Orcasitas, sino también de otras barriadas periféricas como Entrevías, Pozo del Tío Raimundo, Palomeras, etc.

Conviven en este periodo los asentamientos chabolistas con los derribos fruto de la vigilancia policial⁴ y la falta de todo tipo de criterios urbanísticos y de infraestructuras básicas, con la construcción de núcleos residenciales por la iniciativa pública nacidos con el objetivo de erradicar las situaciones de infravivienda del momento. Son tiempos muy duros, de barrizales, de chabolas y de miseria pero que por medio de las demandas vecinales, irán resolviéndose poco a poco. Así, en Orcasitas se

² En realidad el nombre procede del terrateniente propietario mayoritario de los terrenos Pedro Orcasitas, padre de la mencionada. Ya antes de la guerra existían chabolas y casas bajas pero el proceso de ocupación como tal no comenzó hasta pasada la contienda armada.

³ El proceso de ocupación irregular del suelo en Madrid durante estas décadas se encuentra ampliamente documentado entre otras en las siguientes publicaciones: Valenzuela (1974 y 1975); Leira (1976); Manzano (1979); Rodríguez (1990); Galiana (1995).

⁴ En la década de los cincuenta, en el momento de máxima efervescencia de los suburbios, coincidiendo con el *Plan de Urgencia Social* de 1957, se establecen mecanismos de control de las edificaciones ilegales. El famoso “cubrir aguas”, que no era otra cosa más que aprovechar la noche para construir la vivienda y techarla, suponía casi siempre el pasaporte para la continuación temporal de la misma. Aunque en ocasiones esto tampoco bastaba para evitar el derribo.

consiguen en 1955 las acometidas de luz (sufragadas por los propios vecinos) y en 1970 el suministro regular de agua, que, hasta entonces había sido de carácter puntual, bien por los conocidos aguadores, bien por cisternas o bien a través de puntos concretos de agua (fuentes).

El panorama de la zona de Orcasitas es desalentador durante estas décadas. Las viviendas características en esta época eran de una sola planta, de 23 metros cuadrados de media, muchas con patio trasero que permitían la persistencia de actividades rurales, con la presencia de humedades, sin viario interior, sin urbanización, lo que originaba grandes barrizales, calles donde los vehículos eran inexistentes, sin comunicaciones con la ciudad salvo una única línea de autobús. En general, una situación perfectamente tercermundista sobre la que existe una amplísima bibliografía⁵.

Coetáneamente, se produce la respuesta oficial al problema de la vivienda. El Plan de Urgencia Social de 1957 establece diferentes soluciones al respecto. Surgieron así, junto a estos espacios suburbanos, los denominados “poblados”. En la zona de Orcasitas varias son las fórmulas planteadas:

- a) En los sectores más occidentales de Orcasitas, se construye lo que se denominó Poblado Dirigido de Orcasitas⁶. Ya se ha comentado en capítulos precedentes cuales eran las características de estas edificaciones. En el caso de Orcasitas estaban compuestas por una combinación de bloques en altura y de viviendas unifamiliares. En principio fueron diseñadas como viviendas definitivas. La rapidez de construcción, la mala calidad de los materiales y la falta de estudios geotécnicos previos provocaron décadas más tarde su derribo y sustitución por otras edificaciones.
- b) En Orcasur⁷, que todavía hoy sigue siendo el espacio más problemático, se adoptan diferentes soluciones residenciales. Todas ellas de marcado carácter temporal (acabarían durando unos cuantos años). El Poblado Mínimo constituyó la opción de peor calidad de todas ya que se trataba de un asentamiento prefabricado para erradicar la infravivienda. El Poblado Agrícola constaba de viviendas-puente entre las situaciones de partida (rural) y las finales. El Poblado de Absorción tenía una calidad superior, pero igualmente servía de realojo de la población chabolista.
- c) Mientras tanto, la Meseta ve crecer el número de chabolas y de autoconstrucciones sin que se produzca ningún tipo de intervención oficial hasta mucho después.

En todo este periodo de convivencia de ambas situaciones (chabolismo frente a intervenciones públicas) fueron características los casos de “enchufismo” y de tensiones

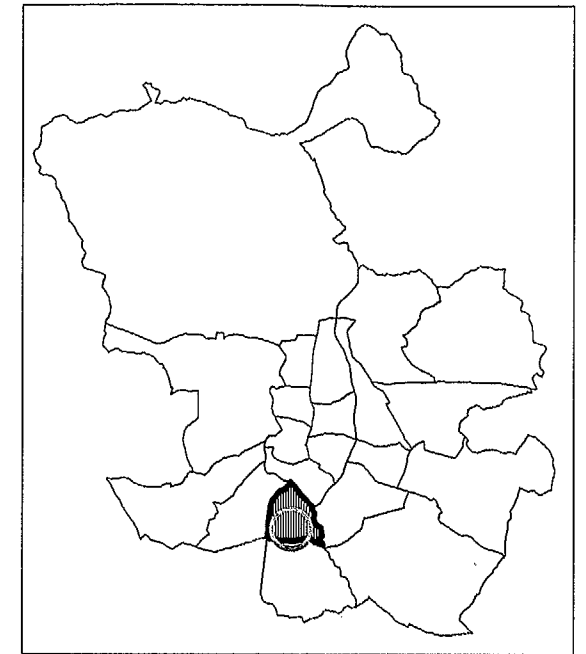
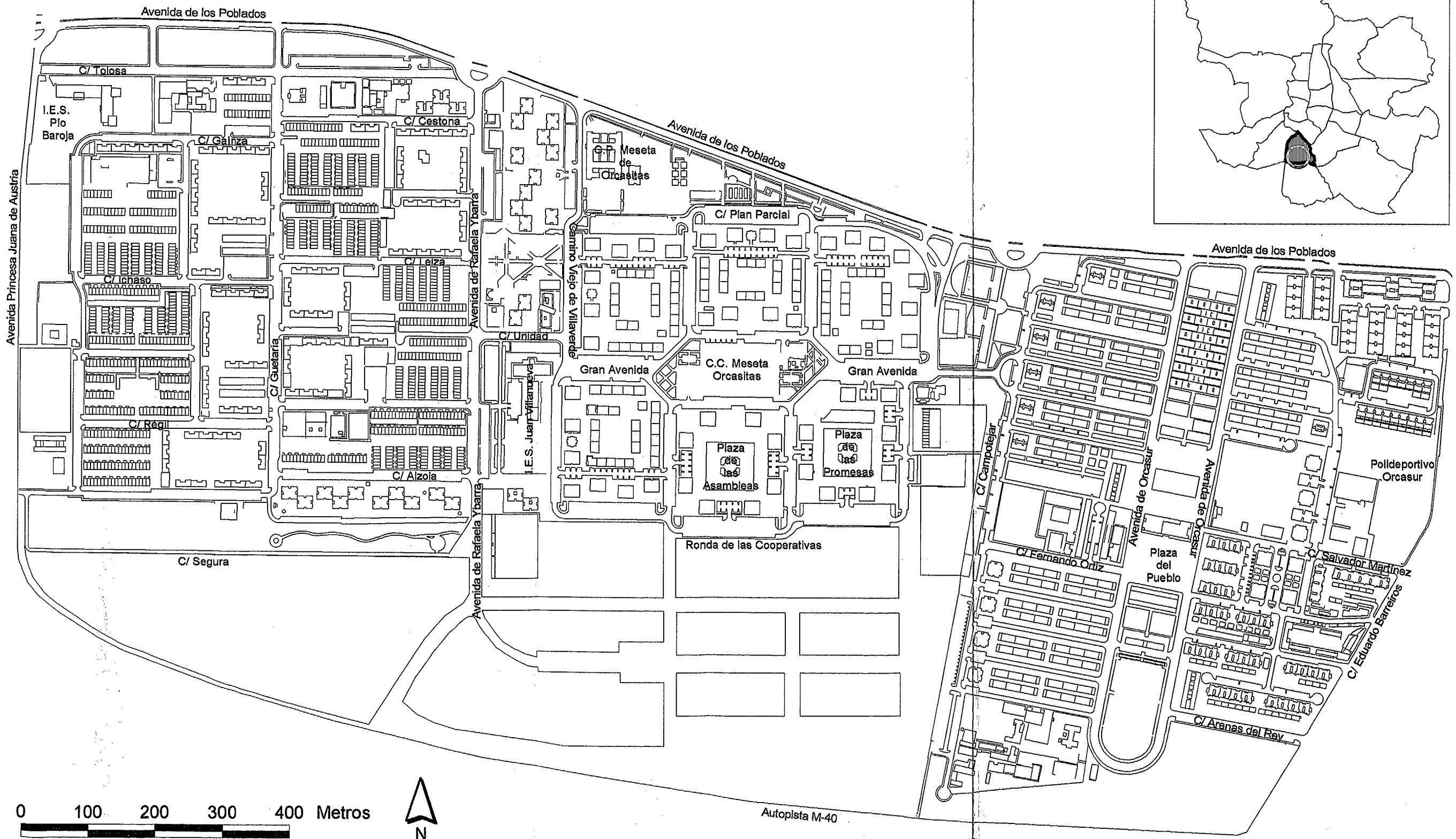
⁵ Para la mejor comprensión de la situación que vive Orcasitas durante este periodo recomendamos la lectura de la siguiente publicación: Martín, T. (1986) *Del barro al barrio: la Meseta de Orcasitas*, Imprenta Label, Madrid.

⁶ Orcasitas constituye uno de los Poblados Dirigidos de Renta Limitada junto con otros como Entrevías, Canillas, Fuencarral, Caño roto, Manoterías o Almendrales. Con posterioridad, y a partir de modificaciones legislativas, los poblados dirigidos pasaron a incluirse como “vivienda subvencionada”. Entre los primeros, Orcasitas respondió a los criterios tipológicos dominantes de combinación de unifamiliares de dos plantas, de bloques de 4 ó 5 alturas y de torres.

⁷ Como aparece en la publicación del Colectivo Emic (1992), Orcasur se configura desde su origen como un área marginal, un espacio invertebrado, en clara desventaja con el resto a partir de su propio nombre y tomando como referencia su ubicación (procede de la denominación original de Orcasitas Sureste).

Figura 4.40. Orcasitas. Localización y Plano Parcelario

Orcasitas



en torno al proceso de realojo de la población. La mala calidad de la vivienda obligó décadas después a su sustitución por las edificaciones que llegan hasta nuestros días.

El panorama comenzó a cambiar a raíz del aumento de la presión vecinal. Ya en la década de los setenta se consiguió la legalización de la Asociación de Vecinos de la Meseta de Orcasitas. Al igual que en otros suburbios madrileños, la fuerte oposición vecinal a los planes urbanísticos de la Administración de entonces dio lugar a la introducción de cuantiosas y novedosas modificaciones. Se establece un proceso lento, difícil por el régimen imperante y por la burocracia excesiva pero que al final culminó con la puesta en marcha de soluciones públicas a gran escala, tendentes a erradicar la situación de Orcasitas. Así, son los propios vecinos los que establecen modificaciones en los Planes Parciales a desarrollar en la zona. Se consigue el derecho a ser escuchados, el derecho a una vivienda en el mismo sitio y la capacidad de decisión de los propios residentes acerca de su futuro. Todo ello se tradujo en un proceso sin igual en toda la historia urbanística madrileña y española. Se ganaron juicios contra la Administración a favor de los residentes⁸ y se consiguió la colaboración entre técnicos funcionarios y los propuestos por los vecinos⁹. Constituyó, sin duda, todo un proceso de características particulares, difícilmente repetible. En ello influyeron fundamentalmente el patente asociacionismo vecinal y su extraordinaria presión sobre los poderes públicos.

A finales de la década de los setenta, en pleno proceso de transformación del área, se llevó a cabo la principal intervención pública para erradicar el problema de la vivienda en Madrid. El *Programa de Barrios en Remodelación* constituyó el elemento clave en la remodelación de los barrios suburbanos, entre ellos, el de Orcasitas. La sustitución del antiguo Poblado Dirigido, la construcción de la Meseta y el derribo y nueva construcción de los poblados de Orcasur, constituyeron las principales intervenciones del mismo en esta área. Todo ello se tradujo en la total transformación de Orcasitas. Por primera vez se elimina radicalmente la problemática de la vivienda de forma global, homogénea y casi simultánea. Se incorpora a la ciudad una importante pieza urbana donde se asientan casi 50.000 habitantes bien provistas de dotaciones y equipamientos. Se consigue la no-expulsión de los residentes y el freno al posible proceso especulativo. Todo ello, de forma controlada y organizada.

No obstante tras los avances conseguidos en el proceso descrito subyace el germen de la problemática actual. Las características de los inmigrantes, analfabetos, con baja cualificación laboral, etc., junto con su agrupación en forma de polígonos de vivienda social, facilitan la persistencia hoy día de estos ámbitos como desfavorecidos, a pesar de las fuertes inversiones realizadas en materia de vivienda. Esto demuestra que son necesarias otro tipo de políticas remediales, o integrales, pero de carácter social, capaces de minimizar o de erradicar esta problemática. Como afirma Ynzenga (1994), "los problemas de periferia, herederos de los problemas de suburbio, no son sólo, ni principalmente, problemas de territorio, edificación, uso o accesibilidad. Son, sobre

⁸ Se consigue en los tribunales el que las memorias de los Planes Parciales tengan un carácter vinculante y obliguen al desarrollo de lo escrito. En homenaje a este logro, y a otros similares, hoy día plazas y calles llevan nombres recordatorios del proceso. Este es el caso de la Plaza de la Memoria Vinculante.

⁹ En la Meseta de Orcasitas se llegaron a plantear maquetas a tamaño real de la disposición de las viviendas. Junto a esto, el periodo estuvo marcado por las asambleas multitudinarias en las que los planos de los diferentes Planes Parciales son presentados a los vecinos que, a su vez, los modifican. Constituye, sin lugar a dudas, un proceso de colaboracionismo entre administración y administrados que no se ha vuelto a repetir y que es difícilmente entendible en la sociedad de hoy.

todo, problemas de clase, de inserción social, de formación, de empleo, de oportunidades, de colectivos débiles (jóvenes, ancianos, mujeres, etc.) y de marginación”.

Por tanto, en Orcasitas aparecen claramente interconectados los orígenes de la barriada y el estado actual de desfavorecimiento de la misma. La unión es manifiesta y siempre conduce hacia el mismo punto, la existente entre la masiva llegada de inmigrantes y la puesta en marcha de iniciativas públicas tendentes a frenar las situaciones carenciales existentes por ello. Así, el Poblado, surgido en primer lugar, lo hace al amparo de una población considerada “más afortunada” por el resto de los habitantes (se basa en la prontitud en producirse el realojo respecto al resto y en las condiciones sociales de los realojados). En efecto, en esta unidad se produce el realojo de la población en dos tipologías urbanas perfectamente definidas. Por un lado, bloques abiertos. Por el otro, la más “deseada”, viviendas unifamiliares adosadas. Una mezcla heterogénea que disminuye los índices de densidad a la par que asegura una mayor amplitud de espacios libres. Frente a ello, y ante la manifiesta fragilidad de los materiales empleados, una intervención pública, coetánea con el resto de Orcasitas, que derriba y vuelve a levantar, siguiendo los mismos patrones arquitectónicos, el conjunto de las edificaciones. ¿Qué significa esto? Simplemente es la base de esa posible separación de unidades. Una población asentada en un determinado territorio, realojada en el mismo sitio en viviendas casi “soñadas”, que con el paso del tiempo ve como se deterioran las mismas, que ve como se remodela y cómo, a pesar del cambio, tanto la estructura urbana como la social (los propios residentes son los mismos) se mantienen. Una unidad por tanto autónoma, dotada, equipada y sin necesidad aparente de relación con el resto de Orcasitas. Es más, se considera contraproducente por la supuesta “superioridad” (social y urbana) y por tanto, una merma en su cualificación social.

Por otro lado la Meseta, donde el origen lo marca la existencia de un importantísimo número de viviendas de autoconstrucción que, mientras ve como las soluciones políticas (discutibles con posterioridad pero no en el propio momento) llegan a los ámbitos cercanos, sufre durante décadas la existencia de problemáticas relacionadas con ámbitos suburbanos de la ciudad (falta de infraestructuras básicas como agua o luz, falta de ordenación viaria, etc.) y la falta de una iniciativa política que llegará coetáneamente al resto de las unidades. La transformación es total, donde antes había “chabolas” se levantan bloques enteros de viviendas, de tamaños y cualidades aceptables, se ordena, se urbaniza, se dota, se equipa un área de forma que las carencias urbanas quedan casi anuladas.

Y por último, Orcasur, un espacio de mezcla de situaciones, de iniciativas públicas de realojo social masivo como los poblados de absorción, mínimos y agrícolas, junto con la persistencia de viviendas de autoconstrucción de mayor o menor calidad. Una diversidad que multiplica las situaciones carenciales por su misma heterogeneidad. El cambio, sustitución de lo existente por un lado, y nueva construcción por otro. Los patrones arquitectónicos de primer orden, siguiendo los mismos trazados, a la par que dotaciones y equipamientos, terminan por configurar esta pieza urbana. En el otro lado de la balanza unas condiciones sociales de los residentes con importantes carencias.

La configuración física de Orcasitas está marcada por su origen como área suburbial. Como muestra el plano topográfico de 1955 el núcleo principal estaba conformado por edificaciones de escasa calidad, que de modo centrípeto se situaban en

lo que hoy conocemos como Meseta. En la zona del Poblado únicamente se encontraban algunas edificaciones más directamente implicadas con la actividad rural que con el poblamiento residencial urbano. Por su parte, la zona más oriental, Orcasur, presentaba igualmente edificaciones aisladas.

En 1978 el panorama del conjunto ha cambiado sustancialmente. Aunque la transformación urbana es manifiesta, no se puede representar el proceso de ocupación del suelo por parte de la ingente masa de emigrantes que en esos años va llegando a la zona de estudio. Se ha consolidado el Poblado Dirigido típico ejemplo de actuación oficial dirigida a erradicar el problema de la vivienda en Madrid. Por su parte, en Orcasur también se aprecia la intervención pública a través de otras iniciativas de vivienda social masiva. Éstas se producen de forma aislada por lo que se manifiesta una gran cantidad de espacios libres, que posteriormente fueron ocupados por nuevos emigrantes, que ante la falta de vivienda en la capital, se ven abocados a construir en sus intersticios. Por el contrario, en la Meseta es donde más se manifiesta el proceso de ocupación ilegal de suelo por parte de los emigrantes. Se consolidan y amplían los núcleos anteriores, conformando el verdadero germen de lo que constituyó una de las áreas suburbanas más grande de la capital.

En el plano físico se produce un cambio radical a partir de la década de los ochenta. Así, en la actualidad encontramos un área totalmente transformada. El Poblado, aunque con la misma tipología, cuenta con edificaciones de mucha mejor calidad que las anteriores. En Orcasur, además de repetirse el mismo proceso se consolida y unifica el conjunto, dotándole de una cierta unidad territorial. Por su parte, la Meseta se transforma radicalmente, dando paso a un conjunto urbano de calidad a base de bloques abiertos, espacios libres, plazas, zonas verdes y equipamientos. Este hecho se ve refrendado a partir de las fotografías aéreas adjuntas.

En el plano social destaca la homogeneidad socio-económica de los residentes, debido fundamentalmente a su carácter de inmigrantes rurales. Por tanto, unos niveles de cualificación laboral y escolar, de renta, e incluso de parentesco muy similares. Ello condicionará la problemática actual, a pesar de haberse producido ya un ascenso social de las sucesivas cohortes generacionales. En segundo lugar, aparece una clara distinción en la estratificación social de las tres grandes áreas del conjunto. Así, mientras que en el Poblado encontramos niveles de tipo medio-bajo, en la Meseta y sobre todo en Orcasur, éstos son claramente de tipo bajo. Ello está condicionado por los propios residentes iniciales, puesto que la procedencia de los realojados no fue la misma. Mientras en el Poblado éstos no eran necesariamente residentes de las viviendas de autoconstrucción, al menos en su totalidad¹⁰, ni siquiera procedentes de espacios suburbanos, no era así en las dos restantes unidades. De hecho, en el proceso de creación de la Meseta se produjeron realojos de población ajena totalmente al área de Orcasitas y, por lo tanto, absolutamente desconocedoras de la realidad urbana, física y social que lleva y ha llevado detrás todo el conjunto.

¹⁰ Todo el proceso de realojo, especialmente durante los primeros pasos de creación de los diferentes instrumentos políticos, léase Poblados Dirigidos, Mínimos, de Absorción o Agrícolas, estuvo salpicado de una cierta controversia en torno a la legalidad y al buen funcionamiento del mismo. El "enchufismo", las recomendaciones, etc., estuvieron a la orden del día y así quedó reflejado en multitud de ocasiones, tanto medios escritos como orales. La llegada de la democracia y la puesta en marcha de nuevas iniciativas acabó con esta situación aunque la población residente no se viera afectado ya por ello. Estos hechos se encuentran ampliamente documentados en las publicaciones de Valenzuela (1975); Manzano (1979); Martín (1986); Fernández (1989) o Rodríguez (1990).

4.3.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

Su origen como barrio suburbial es el elemento clave para explicar los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento actual de Orcasitas. Este hecho constituye en sí mismo el germen del que parten todas y cada una de las problemáticas que subsisten en el área en la actualidad.

Orcasitas es el típico ejemplo de cambio en el continente y no en el contenido. Estas poblaciones vieron como su entorno mejoraba ostensiblemente a través del Programa de Barrios en Remodelación, pero no a la par que sus condiciones sociales. Si a ello le sumamos el periodo de crisis industrial de los años setenta y ochenta (no olvidemos que la mayor parte de su población trabajadora pertenecía al sector industrial o a la construcción), encontraremos las condiciones ideales para el afloramiento de situaciones de clara problematicidad como el desempleo, que antes o después acaba desembocando en otro tipo de patologías sociales (delincuencia, drogadicción, etc.). De este modo, Orcasitas entra en una dinámica conflictiva, en la que chocan los intereses de una población que no tiene problemas relacionados con la vivienda, pero que sí presenta otros de índole social, especialmente el desempleo y todo lo que ello conlleva. A ello hay que sumarle una política de vivienda pública de realojamiento, que encuentra en estos ámbitos el lugar idóneo de intervención, y una elevada conflictividad social originada por el encuentro de diferentes culturas en el mismo territorio.

El hecho más característico de Orcasitas lo constituye el peso que la intervención pública en materia de vivienda ha tenido desde sus inicios. En 1956 se creó el Poblado Dirigido de Orcasitas¹¹. Fue un proyecto encargado a los arquitectos Rafael Leoz y Ruiz Hervás consistente en viviendas agrupadas en bloques y en largas hileras de casas de dos plantas metidas insertadas en el conjunto. Destacaron la pésima calidad del subsuelo, formado por arcillas expansivas, que originaron grandes complicaciones y cuantiosos gastos de reparación, además de problemas con el vecindario. Este poblado fue derribado en 1984 (dentro del Programa de Barrios en Remodelación) y sustituido por un anillo de bloques de gran altura. Es el único poblado de renta limitada que ha desaparecido hasta hoy (Fernández, 1989:83). Estaba formado por 2.964 viviendas, 73 locales comerciales y supuso una inversión de 409 millones de pesetas. El posterior realojamiento del antiguo asentamiento, cuyos bloques de vivienda social estaban en muy deficiente estado, y de viviendas públicas de autoconstrucción¹², dentro del mencionado Programa de Barrios en Remodelación supuso la construcción de idéntico número de viviendas. Fueron bloques de 11 plantas en la 1ª fase (Foto 1) y viviendas unifamiliares aisladas (Foto 2) en posteriores etapas (2ª y 3ª fase). Tradicionalmente, esta parte de Orcasitas ha sido la menos desfavorecida de los tres en función de la calidad de la primera edificación y de las siguientes intervenciones, así como de las condiciones sociales de los residentes.

¹¹ Un repaso exhaustivo de las características arquitectónicas del conjunto puede verse en los artículos de Amman (2003); Cortés (2003) y Pino & García de Paredes (2003).

¹² Las viviendas de autoconstrucción se acogían a un decreto por el cual la mano de obra del futuro residente podría ser canjeada por valor en metálico. De esta manera se conseguía un doble objetivo, el de la propia vivienda y el de la disminución del desempleo. La realidad es que los ocupantes de las futuras viviendas compaginaban su trabajo cotidiano (generalmente en los sectores de la construcción o de la industria), con la construcción de dichas viviendas. Eran conocidos como “domingueros” porque aprovechaban ese día para realizar su colaboración.

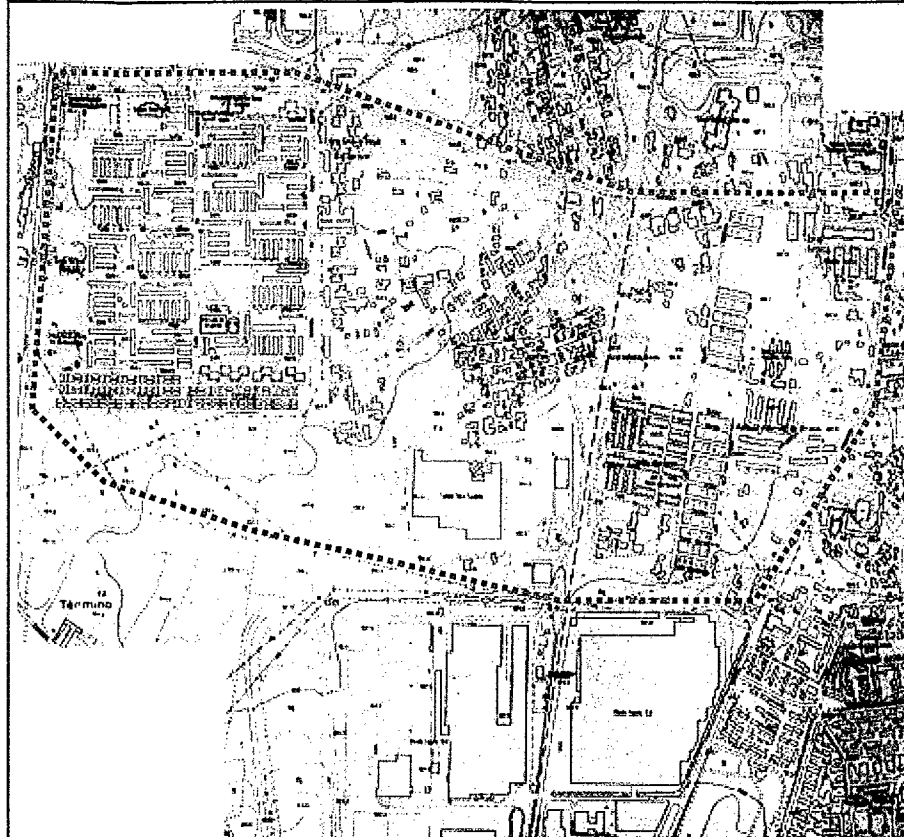
BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Orcasitas



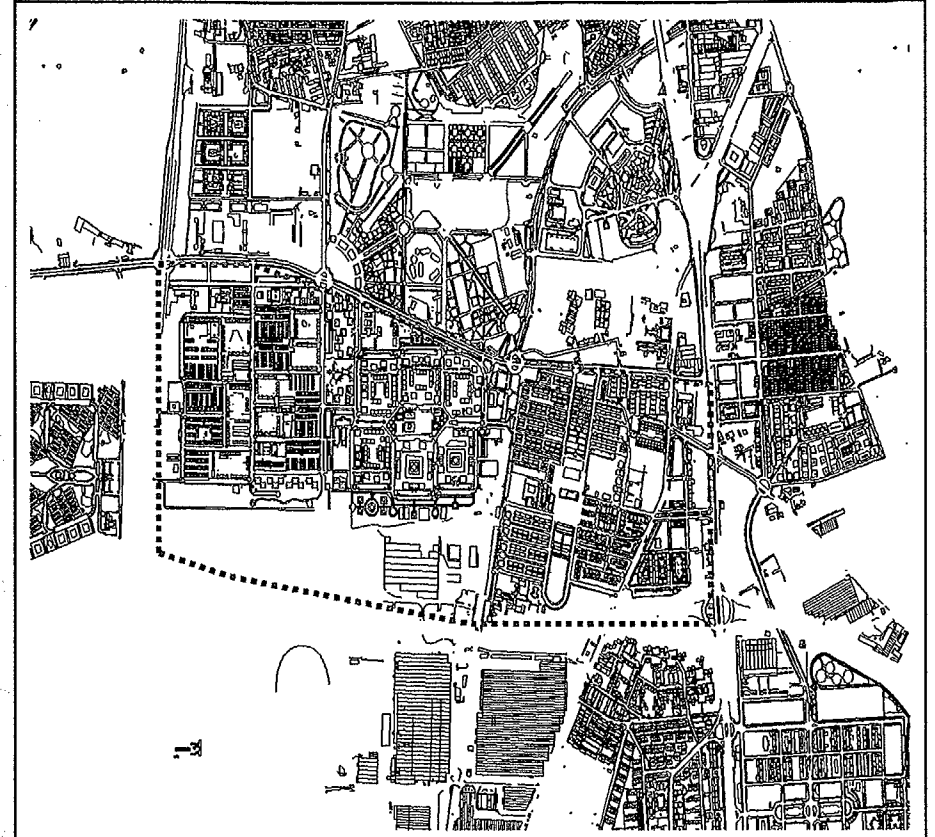
Plano Topográfico Año 1955
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Escala 1:5000

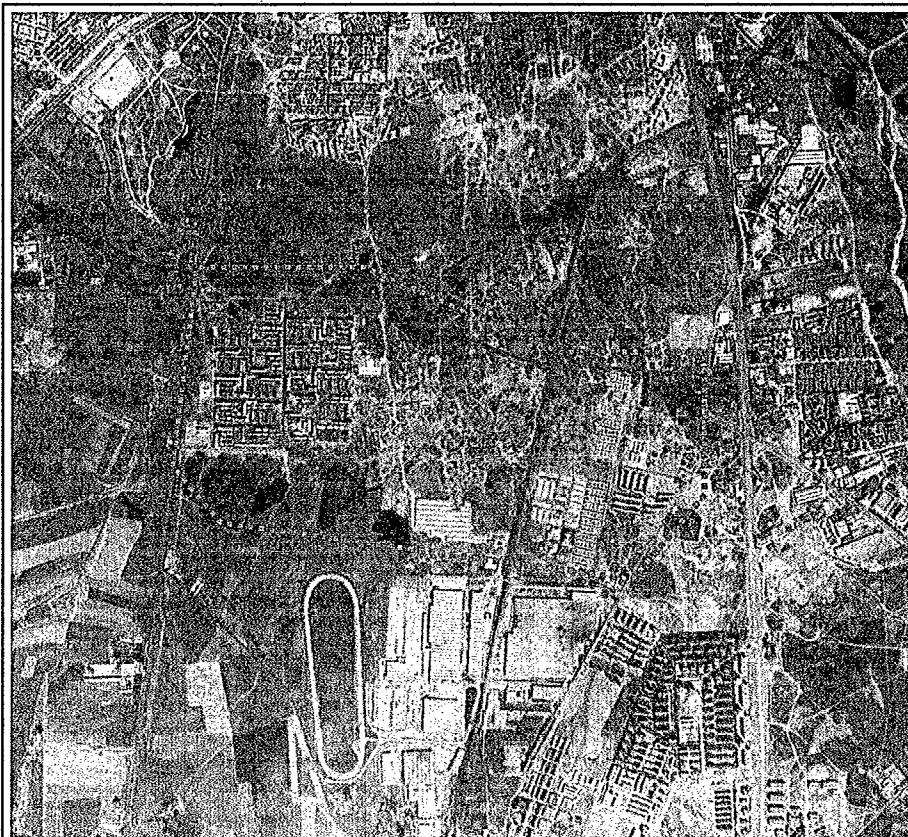


Plano Topográfico Año 1978
Fuente: COPLACO

Escala 1:5000

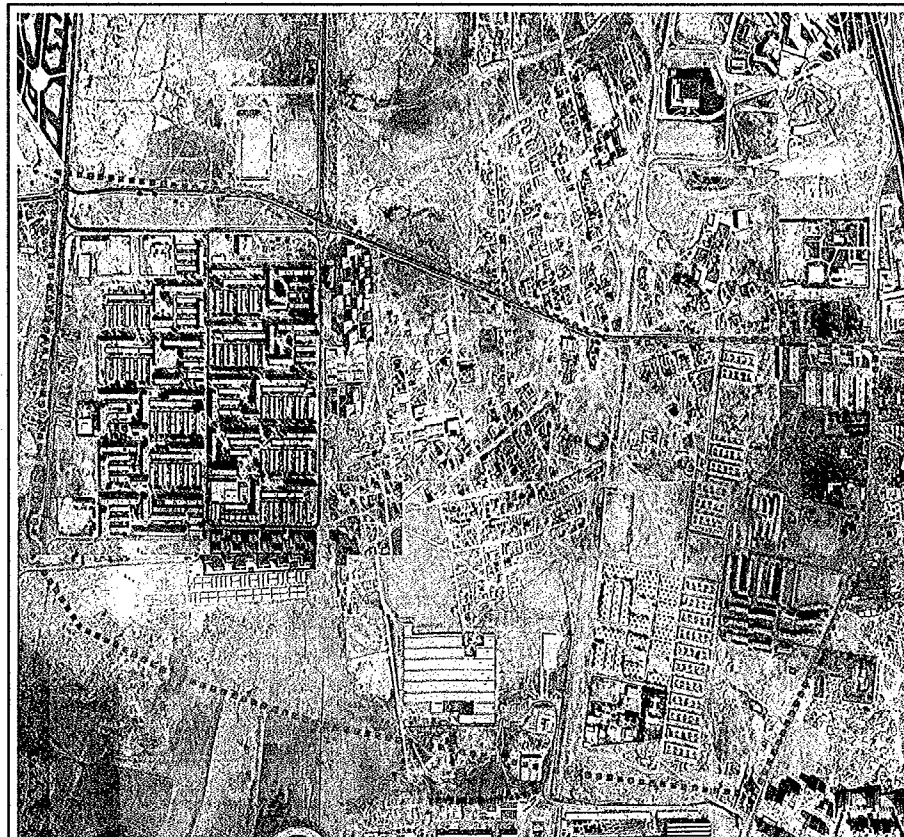


Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



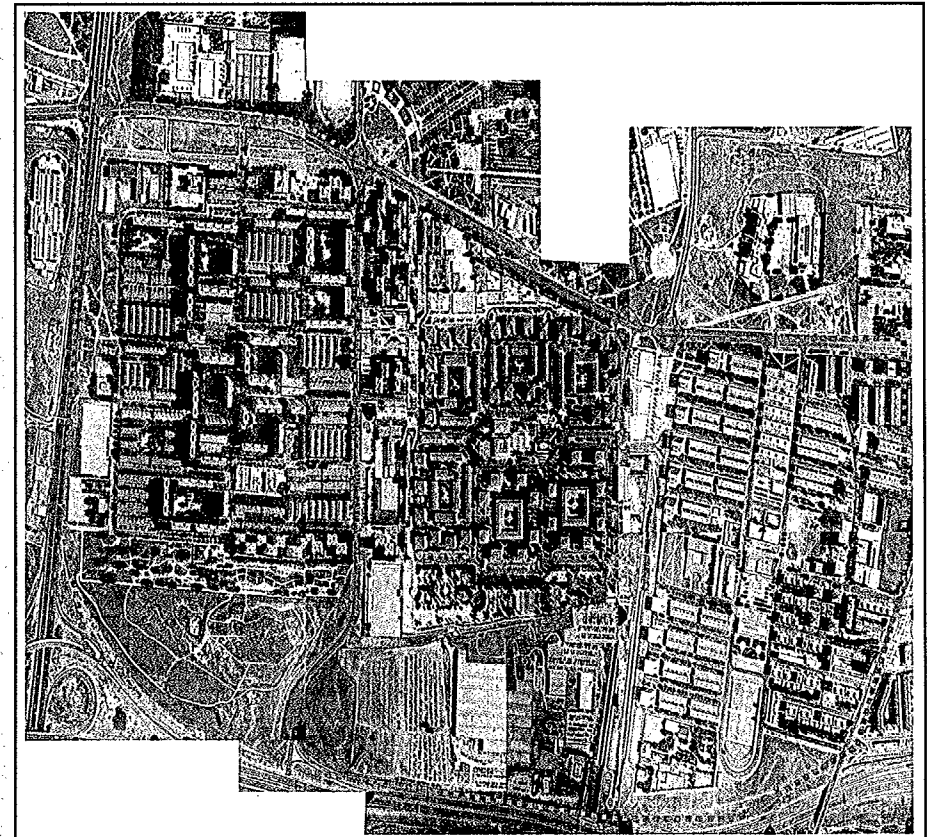
Fotografía Aérea Año 1967
Fuente: Servicio Geográfico del Ejército

Escala 1:33000



Fotografía Aérea Año 1976
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

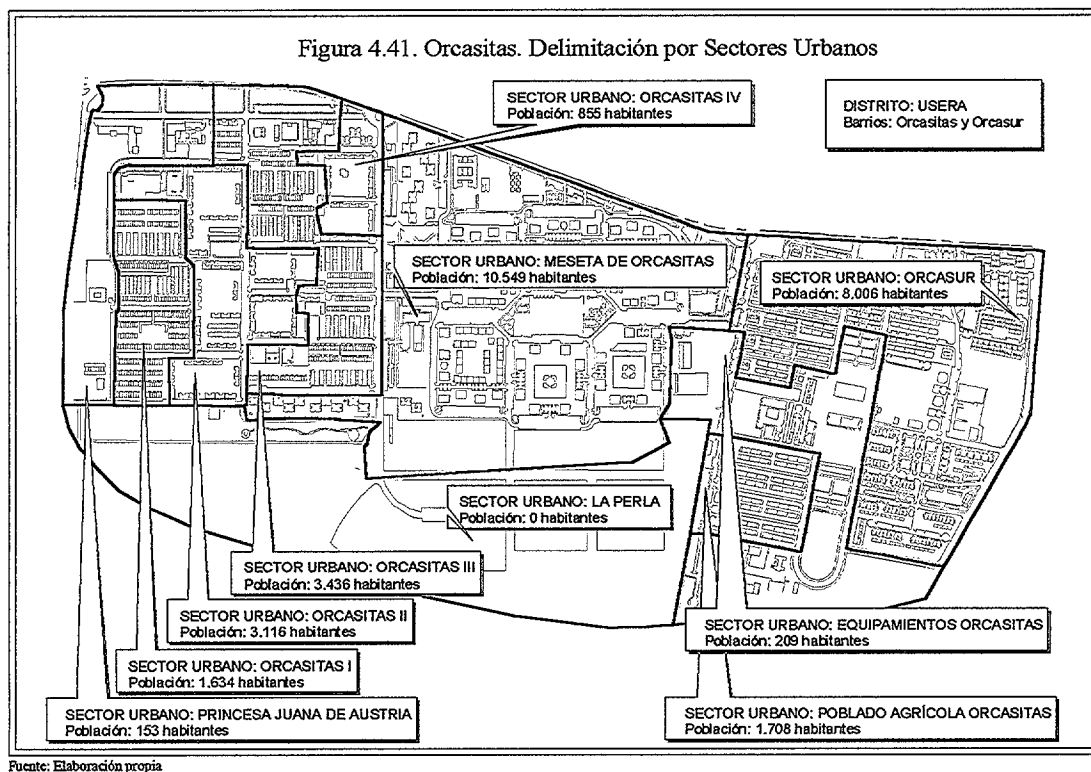
Escala 1:4500



Fotografía Aérea Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000

El proceso de formación de la Meseta de Orcasitas estuvo condicionado por los diferentes planes parciales aplicados o planteados para la zona. Desde el Plan General del año 1963 que delimitaba el ámbito como edificación en bloque abierto al Plan Parcial¹³ de 1970. Encargado por María Orcasitas y por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU), no llegó a ser aprobado. Con posterioridad, se modifica a través de otro Plan Parcial (1974). Éste ordena la zona a base de bloques en altura (106 en total), contraviniendo claramente las determinaciones del Plan General. Se paralizó por presión vecinal cuando se llevaban construidas 496 viviendas. Por último, el Plan Parcial de 1977 propuso el realojamiento de 3.140 familias procedentes en su mayoría de chabolas situadas en esta misma zona, pero recogiendo también a áreas colindantes de infravivienda (Fotos 3 y 4).



Términos como aislamiento, piña, cerramiento, incomunicación, constituyen las características del ámbito resultante. “Está claro que no se pretende continuar la ciudad sino construir algo parecido a una república veneciana, más poderosa en este caso que sus barrios vecinos, en la que el poder está representado por la Asociación de Vecinos propietaria de los equipamientos socioculturales, de la central térmica y de un local para actividades sociales en cada manzana” (Rodríguez, 1990:152). El proceso de intervención en la Meseta puede ser considerado un ejemplo elocuente del poder del asociacionismo vecinal, difícilmente repetible hoy día. Fue igualmente un ejemplo de

¹³ En este Plan Parcial se reconoció la existencia de más de 600 chabolas y viviendas sin adecuada habitabilidad. Se pretendió la actuación por el sistema de expropiación y la creación de ocho polígonos o supermanzanas. En total, más de 3.500 viviendas. Aunque no fue llevado a cabo, no se libró de las críticas por la insuficiente información pública, por la promoción de intereses privados y por la amenaza de expulsión hacia los residentes.

mejora de las condiciones físicas del área que no tuvo su continuación natural con la puesta en marcha de medidas igualmente eficaces de índole social.

Orcasur, por su parte, siempre ha sido el ámbito más desfavorecido de los tres considerados. Del mismo modo, la intervención pública en vivienda también constituye el germen del desfavorecimiento actual. Varias fueron las soluciones adoptadas (Moya, 1980:82):

- El Poblado de Absorción de Orcasitas se asentó sobre una gran zona de chabolas, instalado sobre el Anillo Verde del Plan General de Madrid de 1941. La actuación fue promovida por el INV en el año 1956 para absorber población afectada por obras infraestructurales o chabolas de la zona. Contó con cerca de 4 hectáreas y 710 viviendas colectivas en bloques de cinco alturas.
- El Poblado Agrícola de Orcasitas tuvo como finalidad una mayor adaptación de la población rural emigrante a la gran ciudad. La instalación de una cuadra en cada vivienda permitiría, teóricamente al menos¹⁴, el mantenimiento de la actividad agrícola en paralelo con otras. Probablemente estos poblados se realizaran respondiendo a la ideología de mitificación del campesino de la época (Tobío & Martínez, 1980:98). Fue promovido por el INV en el año 1956 con una extensión de 7,1 hectáreas y 380 viviendas.
- Por su parte, el Poblado Mínimo de Orcasitas fue construido por el INV en 1954, dentro de un esquema a mitad de camino entre colonia obrera y racionalista. Contaba con 360 viviendas de tipo unifamiliar adosadas de una planta con patio posterior sobre una superficie de 4,6 hectáreas. Estos dos últimos ejemplos son los de peor calidad porque además de los problemas comunes de humedades, cimentaciones, etc., las viviendas eran muy pequeñas, 40 metros cuadrados por vivienda (Tobío & Martínez, 1980:98).

Se comenzó a reivindicar la remodelación del barrio de Orcasitas en 1976, criticándose las viviendas sociales que ofrecía el Ministerio dispersas por diferentes razones: porque no se garantizaba la permanencia de los vecinos; no se tenía en consideración el tiempo vivido en el barrio pagando un alquiler a la hora de adquirir una vivienda; y por los precios abusivos, la especulación bancaria y demás intereses escondidos detrás de estas viviendas sociales (Tobío & Martínez, 1980:102). El *Programa de Barrios en Remodelación* desterró para siempre estos conjuntos de edificaciones, sustituyéndolas por otras nuevas (Fotos 5 y 6). Aún así, al igual que ocurrió con los otros casos, el cambio de continente no originó la supresión de la problemática social, en este caso más agravada que en ninguno de los anteriores.

4.3.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

A lo largo de este apartado vamos a hacer un breve repaso de la situación en la que se encuentra Orcasitas en las dos últimas décadas. Así, encontramos en Collado (1985) la siguiente clasificación de problemáticas: por un lado, jóvenes que residen en estos barrios fruto de familias de obreros sin cualificar o sin trabajo fijo o gitanos con ocupaciones temporales o ilegales; por otro, relaciones familiares deterioradas (familias

¹⁴ En la práctica esta estancia pasó a formar parte de la propia vivienda como una habitación más. En muchos casos, incluso ésta se cedía en alquiler.

extensas, trabajo inestable, alcoholismo, etc.); por último, escasez de servicios comunitarios o viviendas reducidas; elevado fracaso escolar, provocado por el “pandillismo” y las actividades marginales (delincuencia, drogadicción, etc.).

En la publicación de la Asociación de Vecinos de Orcasur (1986) se plasma la problemática de la zona en la década de los ochenta. Entre los problemas más acuciantes destacan los de la vivienda, los colegios, la sanidad, la presencia de actividades molestas (especialmente los desguaces), la falta de guarderías, de mercados, o la presencia de actividades delictivas entre otras.

La principal aportación al conocimiento de la realidad del entorno de Orcasitas es el Estudio socio-urbanístico para el desarrollo de un Plan Integral en los Distritos de Villaverde y Usera de Madrid. Publicado en 1992 por la Oficina Comarcal de Acciones Preferentes (OCAP) y redactado por las empresas Colectivo EMIC y Estudio 3 establece una síntesis de la clasificación de los ámbitos socio-urbanísticos definidos con anterioridad. Así, La Meseta y Orcasur son calificados como ámbitos de estratos bajos. Por su parte, el Poblado Dirigido será calificado como de estratos medios-bajos, lo que verifica planteamientos anteriormente expuestos sobre las condiciones de sus habitantes respecto a las de otros ámbitos.

La problemática actual viene, por tanto, influenciada por el origen de cada uno de los ámbitos expuestos. Esto se pone de manifiesto tanto en las casas bajas y la infravivienda presentes en la Meseta como en la vivienda oficial de escasa calidad del Poblado Dirigido. En Orcasur encontraremos una combinación de ambas, por lo que la problemática es aún más acuciante. Sin lugar a dudas, es el paro el principal problema social, aunque también están presentes otros. Incluso, son notables las diferencias entre sectores: en cuanto a nivel de renta, entre Meseta y Poblado; y en cuanto a nivel de cohesión interna y problemática, diferenciando claramente a éstos dos primeros de Orcasur. En este último confluyen y se agravan problemáticas diversas, tales como el desempleo, la delincuencia, el fracaso escolar, las toxicomanías, los grupos étnicos con dificultades de integración (gitanos) o el mal uso de las dotaciones y equipamientos. En general, lo que se ha denominado “cultura de la pobreza”¹⁵ y que no consiste más que en una manifestación de determinadas pautas sociales: vida en la calle, índice de natalidad elevado, patriarcalismo, etc.

En la caracterización cuantitativa de Orcasitas, procedente del análisis del Padrón de Habitantes de 1996, aparecen diferentes situaciones de desfavorecimiento dentro de una misma unidad. El hecho más característico en su conjunto es su propia configuración como espacio desfavorecido con unos niveles muy elevados, grave y muy grave según la clasificación propuesta. En la Meseta de Orcasitas vamos a encontrar una problemática muy acuciante en los indicadores relacionados con los niveles de estudios de la población y en el porcentaje de trabajadores eventuales. Como norma general a casi todos los sectores urbanos de esta barriada, las cifras de los valores de referencia se superan en aquellos indicadores relacionados con las tasas de desempleo y de actividad.

¹⁵ El término “cultura de la pobreza” acuñado por Lewis (1966), se caracteriza por la transmisión de generación en generación de una manera de ser específica, que a su vez perpetua la pobreza y todo aquello que social y culturalmente lo acompaña. Lewis llega a enumerar hasta setenta características que definían el sistema de la “cultura de la pobreza” (Vilasagra, 2000).

Con estas cifras, el análisis cualitativo planteado detecta problemas relacionados con el entorno urbano, sobre todo con el deterioro de los espacios libres, tanto verdes como públicos. Igualmente es destacable la problemática referida a las infraestructuras, tanto de comunicación, que aíslan el entorno, como energéticas (en este caso el tendido eléctrico que atraviesa el ámbito¹⁶). En cuanto a la vivienda, son los espacios libres ligados a las edificaciones los que más problemas plantean, así como las pequeñas deficiencias en las viviendas. En lo social son destacables las dificultades de inserción del colectivo gitano, que periódicamente plantea conflictos, así como la inseguridad latente y explícita ligada al tráfico y consumo de drogas y a la delincuencia del ámbito.

En el Poblado Dirigido de Orcasitas encontramos diferentes situaciones de desfavorecimiento que siempre destacan por su gravedad. Así, distinguiremos entre la parte más occidental (Princesa Juana de Austria y Orcasitas I), caracterizados por un deterioro muy grave. El primero de los sectores urbanos acumula problemáticas en 8 de los 13 indicadores. El segundo es un claro ejemplo de multiprivación. Supera éste los valores de referencia en 12 de los 13 indicadores propuestos. La zona más meridional, los sectores de Orcasitas II, III y IV, se caracterizan por los elevados índices de desempleo, por la baja cualificación laboral de sus habitantes y por los bajos niveles de educación de los mismos.

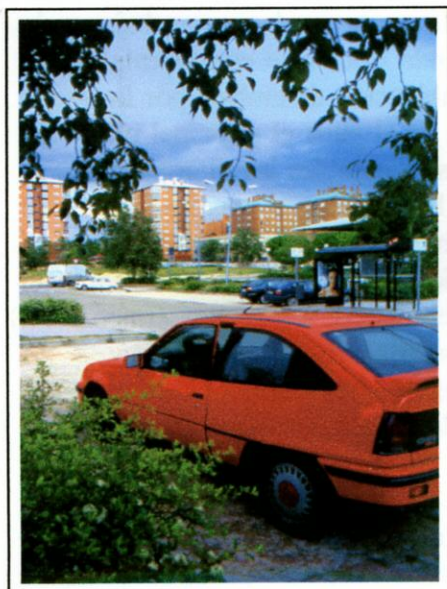


Figura 4.42. Orcasitas. Inseguridad explícita. Uno de los abundantes vehículos robados en otras zonas de Madrid y abandonados en Orcasur

La caracterización cualitativa pinta un ámbito que, a pesar de las cifras, muestra un nivel de desfavorecimiento menor. Los problemas del entorno urbano son prácticamente similares a los de la Meseta. Por el contrario, el entorno social se caracteriza por una menor incidencia de la problemática relacionada con la inseguridad, la drogadicción o la delincuencia. Este fenómeno tiene mucho que ver con la tradicional diferencia de los habitantes de este sector respecto a los del resto de Orcasitas.

En Orcasur aparecen situaciones dispares. El Poblado Agrícola se caracteriza por la baja cualificación laboral de sus habitantes pero, a diferencia del resto, presenta características propias como el elevado porcentaje de hogares con familia numerosa o la baja cualificación laboral y educacional de los residentes. Este hecho tiene mucho que ver con el carácter de la mayor parte de su población, de

etnia gitana. Por su parte, el sector urbano "Equipamientos Orcasitas" sufre problemáticas diversas aunque tampoco es muy reseñable por lo reducido de su población. El sector urbano de Orcasur acumula igualmente problemáticas relacionadas con las condiciones socio-laborales de sus residentes en línea con los planteamientos anteriormente expuestos.

¹⁶ Recientemente han sido noticia las demandas de los habitantes de Meseta a favor del traslado de las torres de alta tensión que atraviesan la zona. "Orcasitas exige la retirada de una torre de alta tensión" El Mundo (24/8/2001).

Caracterización General

Denominación

Orcasitas

Distrito

Usera

Barrio

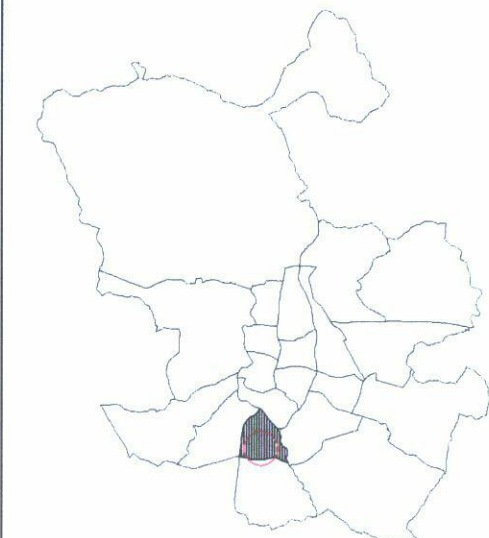
Orcasitas / Orcasur

Sector/es Urbano/s

Orcasitas I / Orcasitas II / Orcasitas III / Orcasitas IV
Princesa Juana de Austria / Meseta de Orcasitas / Equipamientos
Orcasitas / Poblado Agrícola Orcasitas / Orcasur / La Perla

Población total

29.666 residentes



Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	58,9%	Tasa de Trabajadores No Cualificados	23,3%
Tasa de Desempleo	34,5%	Tasa de Hogares Monoparentales	16,2%
Tasa de Desempleo Juvenil	45,3%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	5,3%
Tasa de Desempleo Femenino	39,2%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	7,2%
Tasa de Población Sin Estudios	19,3%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	8,4%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	0,8%	Tasa de Población Inmigrante	0,5%
Tasa de Trabajadores Eventuales	41,6%		

Caracterización Cualitativa

Problemas ligados al entorno urbano

Infraestructuras	X	Espacios públicos	X	Problemas ligados a la vivienda	X
Obsoletas		Deficiente conservación		Autoconstrucción	
Mal estado general		Falta de limpieza		Antigüedad de las mismas	
Inadecuadas		Deterioro	X	Escaso mantenimiento y/o reforma	
Problemáticas	X	Ligados al transporte público	X	Hacinamiento	
Espacios verdes	X	Escaso		Falta equipamientos básicos	
Ausencia y/o Carencia		Mala accesibilidad	X	Espacios interedificios	X
Deficiente conservación		Problemas medioambientales	X	Dificultad accesos	
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física		Deterioro de los mismos	X
Deterioro de los mismos	X	Otros			

Problemas ligados al entorno social

Dotaciones y Equipamientos		Escaso grado de asociacionismo		Desarraigo físico y/o social	X
Insuficiencia		Dificultad integración grupos	X	Exclusión física del ámbito	X
Carencia		Ligados a la actividad económica	X	Inseguridad latente y/o explícita	X
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades		Presencia de actividades marginales	X
Deterioro		Cierre y/o expulsión	X		

FOTO 1



FOTO 2



FOTO 3



FOTO 4



FOTO 5



FOTO 6



En cuanto al análisis cualitativo, Orcasur sí que acumula problemáticas más acuciantes, tanto del entorno urbano (deterioro y degradación de espacios libre verdes y públicos, problematización con las infraestructuras, tanto viarias como energéticas, problemas ligados a la vivienda, al transporte colectivo y a la contaminación de las industrias cercanas de Villaverde); como del entorno social (deterioro e inadecuación de las dotaciones e infraestructuras, presencia de colectivos gitanos de difícil integración, así como los niveles más elevados de delincuencia y de inseguridad motivados por la presencia de actividades marginales, tales como el tráfico y consumo de drogas, prostitución y otras de difícil catalogación¹⁷).

La evolución demográfica en el periodo 1986-1996 demuestra la continuidad de la permanencia en el barrio de sus habitantes (Cuadro 4.14). El paulatino descenso de la población se explica por el proceso de envejecimiento y por cuanto la condición de barriada de vivienda pública obliga a las nuevas cohortes a instalarse en otros barrios cercanos.

Cuadro 4.14. Orcasitas. Evolución de la población [1986-1996]			
	1986	1991	1996
Poblado Dirigido de Orcasitas	11.129	10.291	9.194
Meseta de Orcasitas	11.752	11.512	10.549
Orcasur	9.674	10.829	9.923

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos censales y padronales

Teniendo en cuenta el importante peso que el asociacionismo vecinal ha tenido en el proceso de conformación histórica de Orcasitas no podemos dejar de comentar cuáles son las principales demandas vecinales en la actualidad. Entre ellas, la más acuciante es la imposibilidad de acceso a la vivienda de la población joven residente, pero también el deterioro de las viviendas adjudicadas tras la remodelación, las cuales adolecen de una escasa calidad arquitectónica y edificatoria, el insuficiente o nulo mantenimiento de los espacios libres¹⁸, la contaminación provocada por las infraestructuras que rodean el barrio, así como la falta de equipamientos y dotaciones asociados a problemas laborales de jóvenes o a la tercera edad. En Orcasur, se demanda la mejora y adecuación de los equipamientos y dotaciones existentes, la creación de aparcamientos, la poca frecuencia del transporte público y la deficiente conectividad con otros barrios. Entre las demandas sociales se encuentran la inseguridad y la presencia de droga, la escasez de medidas de fomento del empleo y la formación, así como de escolarización.

¹⁷ "Orcasur: la meca de las peleas de perros" El Mundo (7/9/1999).

¹⁸ Es llamativo como en la mayor parte de los barrios desfavorecidos analizados la presencia de espacios libres deteriorados es habitual. La mayor parte de los barrios de promoción oficial cuentan con importantes volúmenes dedicados a espacios libres que, por no estar catalogados por el ayuntamiento o por otros motivos, sufren el abandono y el deterioro. Únicamente en contadas ocasiones son arreglados por las comunidades o por vecinos interesados. La mayoría de las veces constituyen baldíos, barrizales en invierno o espacios de inseguridad.

4.3.4. Políticas e instrumentos para la intervención

Orcasitas, a diferencia de otros barrios desfavorecidos, ha contado, desde su origen, con un importante cúmulo de iniciativas públicas: en la década de los cincuenta con la puesta en marcha de los “poblados” y en los setenta con el *Programa de Barrios en Remodelación*¹⁹, cuando la conflictividad urbanística de Madrid, adquirió su verdadera dimensión al emerger espectacularmente las consecuencias de la nefasta política de alojamiento de las décadas anteriores. Los barrios provisionales, las grandes zonas de chabolismo e infravivienda fueron una realidad tal que por su envergadura requirieron un tratamiento específico dentro de una política general de vivienda (Azurmendi, 1979:38). El hecho más significativo del Orcasitas de hoy día es la existencia de un espacio físico y urbano de calidad. Ello es posible gracias a las transformaciones acaecidas a raíz de la puesta en marcha de citado programa. Efectivamente, supuso la intervención sobre un área “urbana” (Orcasitas fue uno más de los treinta barrios en los que se actuó), de gran extensión, que adolecía de problemáticas severas en cuanto a la calidad de las edificaciones existentes en unos casos y a la falta de ellas en otros.

De esta forma, en relación a las grandes unidades que conforman Orcasitas, el Poblado Dirigido fue demolido siguiendo las directrices del Plan Parcial del año 1977 (ya comentado). Se reconstruyeron 2.964 viviendas en las 40 hectáreas de superficie que ya ocupaba el antiguo poblado, con el mantenimiento de la mezcla tipológica que caracterizaba al conjunto inicial: adosados de dos plantas y bloques pantalla dispuestos transversalmente. El barrio se estructuró así en una sucesión de grandes plazas a lo largo de una calle central²⁰ sobre las que se sitúan los conjuntos de viviendas unifamiliares. El hecho de que el suelo fuera aportado por la administración facilitó enormemente el proceso. El desarrollo del realojo no fue todo lo limpio que cabía esperar y muchas de las viviendas fueron ocupadas por población ajena al ámbito y de rango social superior, funcionarios fundamentalmente, lo que tiene su reflejo directo en las características sociodemográficas del ámbito hoy día.

Orcasur sufrió la transformación con el apoyo de la misma herramienta urbanística, el Plan Parcial de 1977. Se proyectaron un total de 3.181 viviendas en 48 hectáreas de terreno. Al igual que ocurriera en el caso anterior, el 90% del suelo fue aportado por la administración, lo que a la postre constituyó un revulsivo del proceso. El hecho de que los residentes estuvieran en régimen de alquiler y no en propiedad también fue un beneficio sustancial para la rapidez de la operación. La procedencia de los realojados fue variada: provenientes del Poblado Agrícola (albergue puente entre ciudad y campo); procedentes del Poblado de Absorción (vivienda presuntamente definitiva) y del Poblado Mínimo (para dar albergues provisionales a las familias expropiadas de los terrenos a construir). El 11,3% de las viviendas se adjudicaron a no residentes en la unidad que se remodelaba. En cuanto al uso del suelo, éste se repartió como sigue: 50% residencial; 11,6 % zonas verdes y 5,8% zona escolar. Asimismo, el proceso de sustitución estuvo dividido en varias etapas: entre 1980 y 1983 se culminó la 1ª fase; entre 1984 y 1985 se finalizó la 2ª fase; y entre 1986 y 1988 la 3ª fase. Se desarrolló en forma de polígonos, numerados del uno al siete, adjudicados cada uno de

¹⁹ Aunque ya ha sido comentado en capítulos precedentes destacamos la lectura de las siguientes referencias bibliográficas respecto a la aplicación del mencionado programa: Moya (1987); López de Lucio & Toledano (1987); Rojo (1989); Vinuesa et al. (1986); Román (2003) y López de Lucio (2003).

²⁰ Calle de Arturo Pajuelo, líder vecinal asesinado durante una celebración del primero de mayo.

ellos a arquitectos jóvenes, de gran entidad hoy en día²¹. Son estos proyectos de arquitectura, sin otras mediaciones, los que acaban por configurar el barrio a partir del propio Plan Parcial.

Varias son las conclusiones que se pueden extraer de este proceso en la zona de Orcasur: en primer lugar, el elevado porcentaje de suelo dedicado al espacio libre (54%) y por el contrario, el escaso a viario (16%); el aspecto extensivo final del barrio; el contraste centro-periferia, con un centro vacío de residencia y un perímetro denso; la segregación entre actividades residenciales, comerciales y de equipamiento; el intento de urbanismo moderno que quizás despersonaliza la ciudad, calles demasiado amplias, equipamientos faraónicos, variedad tipológica, etc.

Por su parte, la Meseta de Orcasitas, olvidado en anteriores procesos de intervención, se constituye en principal foco de asentamientos chabolistas de autoconstrucción. La contraposición entre intereses privados y públicos da lugar a diferentes abatares y a la puesta en marcha de diferentes intervenciones. El apoyo vecinal originó el que finalmente sea el Plan Parcial de 1977²² el que se lleve a cabo con capacidad para la construcción de 2.276 viviendas en las 40 hectáreas de superficie a través del sistema de expropiación de las casas bajas, infraviviendas y/o chabolas procedentes de los núcleos de Meseta, Pradolongo, Rancho del Cordobés²³ y Hormiguera (Leganés). El 11,3% de las viviendas fueron adjudicadas a no censados, no residentes en la unidad que se remodelaba. El proceso se desarrolló como sigue: entre 1973 y 1976 se culminó la 1ª fase (496 viviendas, propuestas por el INV en los terrenos del antiguo campo de fútbol del Poblado Dirigido); entre 1977 y 1981 la 2ª fase (se construyen 26 torres de 8 pisos y 24 bloques lineales de 3 y 4 pisos sobre suelo ya liberado en las manzanas 1, 2, 3 y 4); y entre 1981 y 1984 la 3ª fase (760 viviendas²⁴ en dos manzanas cerradas de 4 pisos y 16 torres de 8 pisos). La trama urbana quedó compuesta por seis manzanas perimetrales (de uso residencial) y una manzana central que alberga los equipamientos (locales de la Asociación de Vecinos, central térmica, plaza-auditorio, jardines, etc.).

Los rasgos fundamentales, que caracterizan el proceso de remodelación de Orcasitas son los siguientes: a) la participación de los vecinos²⁵; b) el derecho a la permanencia en el barrio; c) el mecanismo de expropiación; d) la estructura urbana

²¹ Valgan como ejemplos la asignación del Polígono 5 a Sáenz de Oiza y la del Polígono 6 a Carvajal y Montes.

²² De acuerdo con el Plan Parcial de 1976 redactado por CETA (E. Leira, L. Calvo, L. Mapelli) casi en su totalidad. (Las dos supermanzanas localizadas en el ángulo sureste se construyen con posterioridad a 1979, por encargo del IVIMA a J. Velles y Valdes). El conjunto es un típico ejemplo del diseño de transición que caracteriza el periodo (López de Lucio, 1999:343).

²³ Este ámbito, contiguo al de Orcasur, fue objeto de intervención a través de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI). Afectó a un total de 106.925 metros cuadrados, ocupado por infravivienda de la Colonia Ferrando, por asentamientos chabolistas provisionales y por espacios degradados. La dificultad de la operación radicó en la propiedad del suelo (50% público y 50% privado). Los objetivos fueron la remodelación de la citada colonia, la integración del área y la creación de suelo para equipamientos. Para ello, se planteó el sistema de expropiación y se incluyó en el Programa de Bolsas de Deterioro Urbano del Ayuntamiento, decidiéndose su ejecución mediante la concesión administrativa a través de concurso público (Botella & Flores, 1990:49).

²⁴ La calidad arquitectónica del conjunto ha sido alabada en numerosas publicaciones. Valga como ejemplo el artículo de Matos & Martínez (2003).

²⁵ La participación se traduce en la presencia de técnicos asesores propios en todas las determinaciones. Éstos procedían del Centro de Estudios Territoriales y Ambientales (C.E.T.A.).

centrípeta; e) el autoequipamiento; f) la recuperación del centro-cívico-comercial; g) evitar el efecto de barrio-dormitorio; h) la tipología de las viviendas (reducción de edificios altos); i) la tipología del viario (calles vivas y espacios de relación).

El proceso de realojo de la Meseta estuvo marcado por el carácter cerrado y el autocentrismo de la operación. De igual forma, se obvian las conexiones con las redes de comunicación, tanto con sus barrios más cercanos, como las de la ciudad de Madrid. Y por último, se establece una gran especificidad como barrio independiente poco cohesionado con los vecinos y con el exterior.

La valoración del programa de intervención en Orcasitas suscitó y ha suscitado un importante volumen de bibliografía. Asimismo, son numerosas las aportaciones positivas del mismo, pero también lo son las negativas. Es indudable que se siguió un patrón muy similar al de los demás barrios desfavorecidos de la capital. Sirvió también para dar salida y soluciones a políticas anteriores, más preocupadas del alojamiento barato y rápido que por el bienestar de sus habitantes. Igualmente, provocó la transformación física del ámbito, con un marcado carácter sectorial. Por un lado, influido por las propias condiciones del área, suburbio periférico de autoconstrucción. Por otro, destaca la voluntad política de solucionar el problema, con mayor o menor presión social pero voluntad al fin y al cabo. Por último, la intervención ha marcado la realidad actual.

Las críticas, por su parte, se basan en la descoordinación administrativa, en la gestión improvisada, en el no haber hecho ciudad dentro de los barrios, en la no-alternativa a un modelo arquitectónico duro, y por último, en la necesidad de una perspectiva integradora que hubiese impedido el rebrote del deterioro social en estos barrios. Aún con todo, no puede por menos que ser elogiada por la capacidad de erradicación de un problema muy grave: la falta de una vivienda digna. De cualquier modo, todo el proceso rezuma un claro componente ideológico, social, corporativo, político, vivencial, etc., exclusivo del mismo. Como se ha dicho con precisión, la historia de la remodelación, especialmente en la meseta, "es ante todo la historia de una tenacidad: la de aquellos emigrados que llegados a la capital han de levantar un barrio allí donde Madrid se llama suburbio" (Denche & Alguacil, 1986:15).

La intervención política en otros aspectos que el meramente urbanístico se hizo necesaria a partir de la constatación de la existencia de problemáticas de índole social y económica de los residentes. Además de las propias características de la población residente, la crisis industrial no hizo sino agudizar las condiciones de marginalidad de Orcasitas. Prueba de ello fue la puesta en marcha del *Plan Experimental Preventivo para Combatir la Delincuencia y la Marginación Social* (1983). Dicho plan iba dirigido a tres barrios madrileños: Pan Bendito, San Blas y Orcasitas. Intervinieron conjuntamente diferentes organismos públicos por primera vez: la Comunidad de Madrid (a través de la Dirección General de Bienestar Social), el Ayuntamiento y el Gobierno Civil. Presupuestado en casi 2 millones de euros, se proponían como objetivos básicos combatir el desempleo juvenil mediante la creación de cooperativas, aumentar las dotaciones culturales y deportivas, crear centros para toxicómanos, mejorar el sistema educativo y, en general, recuperar el tejido social (Echenagusia, 1984).

Complementariamente se puso en marcha el *Plan de Vivienda Joven* del año 1989. A través del asociacionismo vecinal, y con un modelo asambleario, al estilo

“barrios en remodelación”, se creó la *Cooperativa de Vivienda para Jóvenes de Orcasitas* con el fin de promover la construcción en Orcasur de 134 viviendas de promoción pública (IVIMA) en régimen de alquiler²⁶.

El plan de intervención sufrió un cierto retraso durante varios años, lo que provocó que se agravaran las carencias sociales. A los problemas que aparecen relacionados con la vivienda, se suman el desempleo, el fracaso escolar, la falta de dotaciones o la inseguridad entre otros. El *Plan de Inversiones en los Distritos de Villaverde y Usera* fue la inyección económica y política necesaria para intentar resolver los problemas de índole social de ambos distritos. Con un horizonte temporal de seis años (1998-2003) y con un presupuesto total que ronda los 108 millones de euros, dicha intervención tiene un claro objetivo: la mejora de la calidad de vida de los habitantes de estos distritos. Además se han planteado otra serie de objetivos y propuestas tales como:

- Realizar la toma de decisiones de forma colectiva y por consenso de todos los implicados.
- Solucionar las deficiencias de educación y formación, así como las relacionadas con el desempleo.
- Crear nuevas zonas verdes e infraestructuras y rehabilitar aquellas que se encuentran en mal estado

Para establecer las prioridades se elaboraron dos estudios: el de necesidades, realizado por la Federación de Asociaciones de Vecinos y las propias asociaciones que operan en la zona y otro de carácter técnico realizado por la empresa Arthur Andersen, consultando en todo momento a las propias asociaciones. Una vez establecidas las prioridades se constituyeron varias Comisiones: Formación Empleo y Desarrollo, Educación, Infraestructuras, Asentamientos Marginales, Renfe-Avda. de Córdoba-Vías Públicas, Parque Lineal del Manzanares, Metro-M 40-Cables de alta tensión y la de seguimiento de las inversiones, estableciéndose las prioridades dentro de cada comisión.

Hasta la fecha los resultados obtenidos han sido alentadores, ya que a la participación vecinal²⁷, se une la voluntad política de intervención. Se ha conseguido la construcción de centros culturales, apartamentos para personas mayores tutelados y centros para la tercera edad en solares que anteriormente eran puntos de venta de droga; la unión de los barrios mediante la construcción de una carretera, así como la recuperación de parques y construcción de nuevas zonas verdes.

Desde el año 1998, la Comunidad de Madrid ha invertido 18 millones de euros por año durante seis años (108 millones), aportación con la que se están solucionando carencias que van desde el desempleo hasta la educación pasando por servicios sociales, dotando a estos distritos de infraestructuras que no existían hasta la actualidad.

²⁶ El precio por m² de vivienda se situaba en el año 1999 alrededor de los 962 €/m² en el barrio de Orcasitas. En el Distrito de Usera era de 1.112 y en el conjunto de la ciudad de 1.491 (Pareja, 2003:39).

²⁷ La participación de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM) y del Movimiento por la Dignidad del Sur (MDS) ha constituido el principal eslabón de la operación. En la Memoria de los años 1998-2001 podemos encontrar una clara relación de las actuaciones llevadas a cabo y aquellas que quedan por realizar en el marco del Plan de Inversiones en los distritos de Usera y Villaverde.

La intervención ha contado igualmente con el beneplácito internacional ya que fue presentada al III Concurso Internacional de Buenas Prácticas, celebrado en Dubai en el año 2000, obteniendo una calificación de “Good”.

4.3.5. Agentes intervinientes

Una vez más los orígenes como barrio suburbial son determinantes a la hora de reseñar cuales han sido los agentes intervinientes en el ámbito de estudio. Si en su nacimiento fueron nulas las medidas políticas correctoras de la situación, no fue hasta mediados de la década de los cincuenta cuando se comenzó a operar en el territorio. La intervención tuvo un claro enfoque sectorial encaminado a solucionar el problema de la vivienda. Vino de manos del principal agente, el *Instituto Nacional de la Vivienda* (INV), que fue el encargado de la construcción del Poblado Dirigido de Orcasitas, así como de los diferentes poblados de la zona de Orcasur (Mínimo, Absorción y Agrícola). Únicamente en el de Absorción se contó con la ayuda de otro organismo público, la *Obra Sindical del Hogar* (OSH).

Ya en la década de los setenta se puso en marcha uno de los programas más ambiciosos de remodelación de barrios en Madrid. Fue impulsado por la propia presión vecinal, por la opinión pública y por el Instituto Nacional de la Vivienda. En años posteriores, y coincidiendo con las transferencias hacia las Comunidades Autónomas, fueron otros organismos regionales los encargados de la gestión de dicha operación. Este fue el caso del *Instituto de la Vivienda de Madrid* (IVIMA) que hoy día gestiona las posibles vacantes existentes en las promociones del barrio, así como otro tipo de cometidos (deficiencias en las viviendas, arreglos, cobros, etc.).

Menor protagonismo han tenido otros organismos de rango metropolitano y municipal respectivamente. Se trata de la *Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid* (COPLACO) y de la *Gerencia Municipal de Urbanismo* (GMU). La entidad del proceso de remodelación, especialmente en lo referido a la transformación urbanística, no ha hecho necesaria la intervención del planeamiento más que en ámbitos reducidos del núcleo de Orcasitas²⁸. Sin lugar a dudas también ha sido lo que se ha denominado²⁹ como “movimientos sociales”, a través de la participación vecinal en las *Asociaciones de Vecinos*³⁰ (de los tres ámbitos), uno de los principales agentes intervinientes en el proceso conformador del ámbito.

En la última década del siglo, a raíz de la problemática social detectada en Orcasitas, y una vez solucionados parcialmente los problemas relacionados con la vivienda y el entorno urbano, han sido otros los organismos que han intervenido; cuando menos, lo han hecho con unos procedimientos diferentes de la política de vivienda social masiva característica de años anteriores. Por ejemplo, el IVIMA ha puesto en marcha iniciativas de gestión de la vivienda a través de cooperativas de

²⁸ Recientemente, la desaparición de la fábrica de Peugeot-Talbot en terrenos colindantes con la Meseta de Orcasitas ha planteado la controversia sobre el uso al que deberían ser destinados los terrenos. Inicialmente planteados como zona verde, han sido las promociones privadas las que han ocupado el terreno finalmente. Ello, aunque pudiera resultar contraproducente, constituye un motivo de revalorización de la zona que ya se ha manifestado a través de la implantación en el mismo área de una gran superficie comercial.

²⁹ En el artículo de Verdaguer (1993) se plantea la transformación en el tiempo del significado de los “movimientos sociales”. Otra aportación interesante sobre los movimientos sociales urbanos puede verse en el artículo de Alcázar et al. (1993).

³⁰ En palabras de uno de sus presidentes, Félix López Rey, la asociación evoluciona en sus aspiraciones: “si ayer fue la vivienda digna, un instituto, un parque,... hoy la actividad se dirige a luchar contra el desempleo creando cooperativas, es un exponente de la voluntad colectiva de actuar frente a la impasividad del poder” (Denche & Alguacil, 1986:36).

jóvenes. Siguen, en todo caso, siendo medidas de corte sectorial, lejos de los planteamientos integrales idóneos para su aplicación en barrios desfavorecidos urbanos.

En el mismo sentido, se ha alcanzado una mayor colaboración entre los organismos más próximos, como las ocurridas entre el *Ayuntamiento* y la *Comunidad Autónoma*. Ello es visible a través del *Plan Piloto para la Prevención de la Delincuencia* o a través del Plan de Inversiones en los distritos de Usera y Villaverde. En este último, la aportación de la Comunidad Autónoma se concreta en el apoyo financiero de la operación y en la colaboración entre dicho organismo y las asociaciones vecinales, en este caso, la *Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM)* y el *Movimiento por la Dignidad del Sur (MDS)*.

4.3.6. Balance y valoración

Orcasitas, por su propia configuración de suburbio marginal, parecía abocado a ser espacio de segregación y de desfavorecimiento ya desde sus orígenes. La intervención pública en materia de vivienda ha sido el eje fundamental de casi todas las actuaciones en el ámbito, viniendo a solucionar la carencia más acuciante. Sin embargo, las palabras que mejor definen el proceso de realojamiento y de remodelación del barrio de Orcasitas (también podría extrapolarse a otros ámbitos madrileños) son las siguientes: "la remodelación cambió la chabola por vivienda y creó el equipamiento local. Pero no superó la lógica del fragmento y tampoco alteró en lo esencial ni la segregación sociológica ni la endeblez de los mecanismos de interacción. Detrás quedó el mismo paisaje con rostro nuevo" (Ynzenga, 1994:6).

Aunque en las últimas décadas se hayan puesto en marcha intervenciones de contenido social, queda todavía un amplio camino por recorrer para superar los obstáculos que la propia historia del barrio plantea. Pasará mucho tiempo hasta que las zonas integrantes de lo que conocemos como Orcasitas (Poblado, Meseta y Orcasur) se conviertan en una pieza urbana más dentro del entramado madrileño. Aún hoy día, basta una simple visita a la zona para darse cuenta de que estamos ante un auténtico barrio desfavorecido. El tráfico de drogas, la delincuencia, el robo de coches, el deterioro de los espacios públicos o la inseguridad explícita son perfectamente reconocibles. Y lo que es peor, el fracaso que para solucionar todo este cuadro tienen unos equipamientos y unas dotaciones sobredimensionadas o poco adecuadas a las demandas sociales de la población residente.

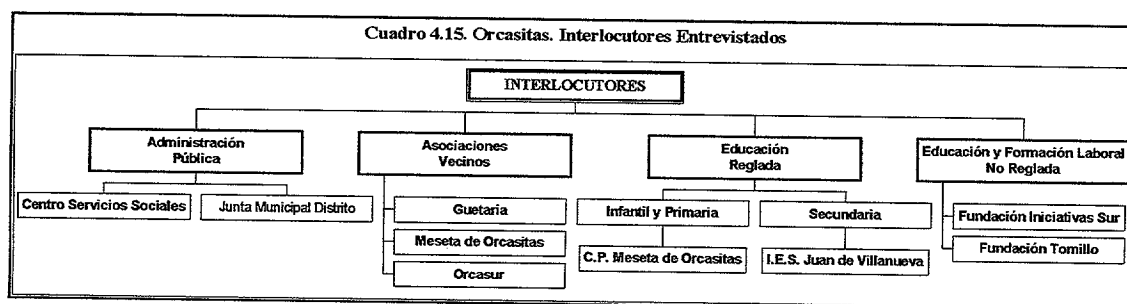
La solución para estos ámbitos periféricos hay que buscarla en superar las secuelas, aún hoy presentes, de su realidad suburbial. El problema no estriba ya en la vivienda, sino que permanece escondido y agazapado en el interior de las viviendas, en las características socio-económicas de esa población. Su detección es mucho más compleja, al igual que la puesta en marcha de soluciones públicas. Sin embargo, "el problema (y por tanto la solución) no está en la posición, sino en la condición" (Ynzenga, 1994:6). Es necesario que estos ámbitos dejen de ser problemáticos a pesar de su localización periférica. Hoy día, Orcasitas se presenta como el arquetipo de barrio desfavorecido con graves carencias socio-económicas de sus residentes.

Monografía: La manifestación de una problemática social en un entorno construido de calidad. El caso de Orcasitas

La monografía trata de desentrañar cómo se manifiesta el desfavorecimiento social (donde aspectos tan importantes como el desempleo, la falta de cualificación laboral y escolar o la existencia de hogares especialmente vulnerables entre otras, chocan directamente con un espacio urbano, que denominaremos como favorecido, respecto a otras zonas de la ciudad) en un ámbito en el que las políticas sectoriales, fundamentalmente en materia de vivienda han sido dominantes y casi únicas. Cómo la sociedad civil, a través de diferentes instrumentos o herramientas (asociaciones vecinales, culturales, etc.), complementa con sus iniciativas la previa intervención pública. Cómo se reconoce una problemática social de gran calado, cómo se enfrenta a ella y que soluciones políticas y asociativas se plantean. Todo ello desde el punto de vista de los propios residentes a través de una metodología cualitativa, puesto que la aproximación estadística a las carencias ya ha sido planteada con anterioridad. Quedará por determinar cuál es el mecanismo de lucha contra el desfavorecimiento más adecuado, actual o futuro, capaz de frenar el deterioro de un área donde la lucha social y vecinal ha constituido su razón de ser. ¿Por qué el Orcasitas de hoy día sigue acumulando problemáticas sociales de tal magnitud?

1.- Un ensayo de metodología cualitativa al estudio de la realidad social de Orcasitas

La investigación en curso trata de mostrar cuál es, desde la perspectiva social, el complejo entramado de realidades, soluciones y proyectos que se manifiestan de algún modo en el conjunto de Orcasitas. El planteamiento metodológico, de marcado carácter cualitativo, se basa en la realización de determinadas **entrevistas personalizadas y abiertas** cuya posterior explotación dará lugar al documento en cuestión.



El primer paso es la elección de los interlocutores (Cuadro 4.15) basada en criterios puramente funcionales. Se trata de reflejar la opinión de los principales grupos de población sobre los aspectos urbanos, sociales y económicos en los que previamente la metodología cuantitativa detectaba efectos negativos. Son interlocutores perfectamente válidos pues su cercanía a la realidad social que queremos presentar es máxima. Esta variedad de interlocutores explica la inexistencia de un guión rígido a la hora de realizar las entrevistas, aunque en todos los casos se ha planteado la puesta sobre la mesa de cuáles son los principales problemas sociales y urbanos del entorno, cómo interviene el ente en cuestión y cuál es su valoración global.

Hemos preferido, igualmente, ir haciendo un recorrido por las diferentes carencias detectadas en el conjunto urbano, aun a pesar de la diversidad y realidad social que se manifiesta en cada una de las grandes unidades, no tanto cuantitativa, sino cualitativamente, dada la heterogeneidad de los sectores urbanos.

El principal rasgo “urbano” que caracteriza a Orcasitas es el elevado volumen y cuantía de espacios destinados a dotaciones y equipamientos. Este hecho se puede ver cartografiado en la Figura 4.43, donde se muestra cuál es la situación actual en cuanto a aquellos se refiere en el conjunto del área. A ello hay que sumar lo que hemos denominado como “entidades de carácter social”. En total, en Orcasitas actúan, intervienen o están presentes más de cincuenta diferentes tipos de equipamientos, dotaciones y entidades de contenido social (ver Anexo), lo que junto con la amplitud de espacios libres y la extensión de los parques y jardines configura un espacio de gran calidad socio-urbanística. Tanto en la figura como en el anexo adjunto vamos a apreciar dos características del área de estudio: un conjunto urbano de densidades medias pero bien dotado de espacios libres (plazas en su mayor parte) y zonas verdes.

A pesar de todo, también se manifiestan algunas pequeñas diferencias en el interior de la barriada en lo que a infraestructura social y civil se refiere. Así, en el Poblado Dirigido existe un equipamiento educativo completo que va desde el nivel de preescolar hasta el bachillerato, contando además con un importante centro de educación para adultos. El equipamiento sanitario se concreta en un centro de especialidades que da servicio a las tres unidades, al igual que ocurre con los equipamientos socioculturales (biblioteca, escuela de música o centros de la tercera edad). Por el contrario, el mercado y las galerías comerciales son de uso casi exclusivo de los residentes en la unidad urbana. Las entidades de carácter social más importantes son la asociación de vecinos (Guetaria) y el colectivo de mujeres, junto a otras iniciativas como el grupo coral, asociaciones juveniles, culturales y deportivas u organizaciones no gubernamentales (Halcones de la Amistad).

En la Meseta la situación del equipamiento educativo es similar, estando cubiertas todos los ciclos formativos mediante centros públicos. Lo mismo ocurre con las dotaciones socioculturales, donde el sector privado es inexistente. Por ejemplo, encontramos una casa de oficios³¹ que da cobertura a todo el distrito, un centro de mayores y una biblioteca, cuyo radio de audiencia no va más allá del barrio, y un centro cultural, en principio de iniciativa pública pero que en realidad es gestionado por la propia asociación de vecinos (*“el centro es nuestro por derecho”*). Por su parte, las entidades sociales se nuclean en torno al conglomerado formado por la asociación de vecinos y el propio centro cultural. Así encontramos iniciativas diversas como una emisora de radio, diferentes entidades juveniles, deportivas y culturales, así como fundaciones (Iniciativa Sur) y ONGs (Colectivo La Calle), con un claro papel mitigador de la problemática laboral en el conjunto de Orcasitas. Sin lugar a dudas, la Meseta es la unidad urbana tradicionalmente más luchadora y reivindicativa de la mejora de las condiciones de los residentes, en un principio a través de la lucha por una vivienda digna, después por unos equipamientos acordes y en la actualidad mediante la disputa

³¹ La Casa de Oficios surge como fruto de una mayor intensidad participativa de los residentes del área. En el trasfondo de ésta y otras iniciativas está la pretensión de encontrar una intención deliberada de actuar más allá de lo meramente formativo para el empleo (Colectivo EMIC, 1992:201). El equipamiento se plantea con un doble objetivo: avalar el proceso formativo mismo y actuar como preventivo respecto a las toxicomanías y otras formas de marginalidad.

contra los problemas más acuciantes del entorno como el desempleo o el fracaso escolar entre otros.

Orcasur se caracteriza por la inexistencia de equipamientos educativos públicos de niveles intermedio y superior (existen hasta tres escuelas infantiles), que están cubiertos por colegios cercanos o por centros concertados. A la oferta educativa hay que unir la escuela oficial de idiomas, un centro de educación de adultos así como otro de formación del profesorado, con lo que se alcanzan unos niveles adecuados y representativos de la demanda. También existe un centro de salud así como diferentes equipamientos de iniciativa privada dirigidos a la tercera edad. Todo ello complementado con la existencia de otro centro cultural donde tienen cabida la biblioteca y un centro de día, así como diferentes unidades de formación e inserción laboral y de atención a la infancia pertenecientes a la Comunidad de Madrid.

Por último, las entidades de carácter social más representativas son dos asociaciones vecinales (Orcasur y Grupo de los Martes) que funcionan conjuntamente con otras (Madres contra la droga, Comerciantes, etc.) junto con la presencia en el ámbito de fundaciones privadas con una clara implicación en la resolución de la problemática socio-laboral de los residentes, como es el caso de la Fundación Tomillo.

A todo el conjunto de equipamientos que tienen cabida en el ámbito de estudio hay que sumar aquellos que aún quedando más allá de los límites utilizados en esta monografía sirven también a la población residente. Este es el caso del Polideportivo Municipal de Orcasitas, la Ciudad Sanitaria del 12 de Octubre, el complejo de centros educativos (CP Ponce de León CP Joan Miró CP Ciudad de Jaén y IES Ciudad de Jaén) del otro lado de la Avenida de los Poblados, o el Parque de Pradolongo (que con una extensión de 42 hectáreas, fue diseñado por C. Sánchez Casas sobre terrenos liberados por los chabolistas posteriormente realojados en la Meseta y Cornisa de Orcasitas).

1.1. Las carencias educativas como principal indicador de la problemática social de la población

A la hora de distinguir la problemática relacionada con la educación, hay que anotar profundas diferencias según niveles educativos. Aunque la gravedad de los problemas relacionados con el absentismo o el fracaso escolar es elevada, las causas que los motivan no son idénticos en todos los niveles, y no sólo por la edad sino también por factores externos a la propia escuela como la familia o el entorno.

Uno de los grandes problemas educativos de Orcasitas es el absentismo escolar. Sin embargo, éste se ve influido y presenta características propias según el colectivo implicado. Mientras que en el caso de los gitanos viene condicionado por su propia cultura (*"a los 14 años una niña ya está dispuesta para el matrimonio"*), en el caso de los españoles se corresponde con familias desestructuradas, donde la tarea educativa no puede influir de ninguna manera puesto que se realiza de puertas para adentro del centro escolar (*"detrás de un chico conflictivo siempre hay una familia con problemas"*), o con la propia actitud de los alumnos afectados, especialmente en aquellos cursos más problemáticos, 2º y 3º de la E.S.O., edad hasta la que es obligatoria la educación (*"se trata de chavales que no quieren estar en el aula"*).

Por su parte el fracaso escolar también alcanza valores notables, propios de toda la zona sur de Madrid, aumentando a medida que los alumnos van progresando de curso. Las causas de ello parecen claras y se relacionan con la ausencia de un trabajo adecuado del alumno una vez que terminan las clases (*“se pasan toda la tarde en la calle”*), o incluso con un cierto desinterés familiar en los estudios del alumno que en ocasiones llega a la recriminación por la *“pérdida de tiempo”* que supone su periodo escolar.

Aunque en Orcasitas la presencia de población inmigrante no alcanza cifras relevantes, sí que manifiesta una cierta problemática en materia educativa. Los inmigrantes³², fundamentalmente de origen sudamericano, presentan retrasos en los niveles educativos, bien por los menores niveles de partida, bien por los periodos de inactividad de los alumnos durante sus traslados. En el caso de los gitanos los problemas se asocian a la falta de motivación (*“están por estar, porque de lo contrario pierden prestaciones económicas que reciben en compensación por los estudios”*). Ello condiciona la calidad de la enseñanza aunque no se generan problemas de convivencia entre los distintos grupos, sino que se da una integración casi plena.

La situación se agrava cuando termina la educación obligatoria. Es preocupante la falta de disciplina que muestran los alumnos motivada casi siempre por la escasa educación que reciben en el entorno familiar. En ocasiones es debida a la propia mentalidad del alumno y en otras influida por la propia familia que presiona para que la incorporación al mercado de trabajo sea lo más rápida posible. A ello habría que unir la escasa *“autoridad”* con la que cuentan los propios profesores e incluso el mismo centro a la hora de disponer sanciones o castigos a los alumnos, además de la escasa valoración que del proceso educativo se tiene frente al laboral (*“aquello de que gana más un fontanero que un abogado es una frase muy habitual en Orcasitas”*).

La respuesta institucional ante las problemáticas presentadas adopta varias formas. Por un lado, están las medidas de índole administrativa. Éste sería el caso de las comisiones de absentismo, tanto de los propios centros como de las instancias municipales, donde se realiza un seguimiento personalizado de los casos de los alumnos implicados, se conciertan entrevistas, llamadas de atención, etc., hasta el último recurso que son las sanciones económicas a los padres; por otro, las medidas de apoyo educativo. Éstas se llevan a cabo en dos niveles diferenciados; a través de refuerzos educativos como las aulas de compensatoria, dirigidas a los alumnos que presentan un desfase educativo de al menos dos años, o bien mediante la implantación de fórmulas educativas especiales para alumnos con diagnóstico de retraso intelectual; otro tipo de medidas consisten en la realización de actividades extraescolares. Éste es el caso de los *“centros abiertos”*³³, en los que al menos un colegio de la zona mantiene sus puertas abiertas fuera de los horarios lectivos habituales, desarrollando actividades diversas como música, teatro o deporte; por último, también se utilizan medidas de apoyo a la inserción laboral de aquellos alumnos que deciden abandonar los estudios una vez finalizada la etapa obligatoria (3º de la ESO o al cumplir los 16 años de edad), bien a través de aulas de garantía o bien a través de aulas taller.

³² La incorporación de estos alumnos a uno u otro centro de enseñanza es decidida por la Comisión de Escolarización de cada una de las Juntas Municipales de Distrito.

³³ En Orcasitas el centro abierto es el Colegio de Educación Infantil y Primaria *“Meseta de Orcasitas”* que abre sus puertas a diario entre las 16 y 19 horas además de los sábados y festivos de 10 a 14 horas.

En general se detecta en este barrio una clara falta de voluntad de estudio por parte de los alumnos. Tan fácil como que *“el estudio no se encuentra entre sus prioridades”*, se anteponen necesidades materiales (la moto, la tele o los videojuegos), y laborales al hecho de estudiar. Tampoco colabora la promoción automática que disfrutaban estos alumnos durante sus años de estudio. Ello condiciona aún más el aumento del fracaso escolar (*“de todos modos van a pasar de curso”*). La diferencia estriba en la labor de los educadores que cada vez más pasa por eso, por educar, dando de lado la labor propia de la enseñanza. Debería recaer más peso en la educación respecto al entorno familiar.

A pesar de todo, la gravedad de los problemas, aún siendo elevada, tampoco llega a unos niveles alarmantes. No se producen problemas de conflictividad en las aulas, no existe un deterioro de las instalaciones, el personal humano y el material técnico resulta suficientes, quizás faltos de coordinación. Las carencias vienen de parte de los alumnos, lo que a la postre puede acarrear la pérdida de los valores humanos y personales necesarios para la integración en la sociedad. Además, esa actitud ante los estudios puede influir en la calidad de la enseñanza impartida a la par que la pérdida de aquellos alumnos que, aún estando interesados en la consecución de unos determinados objetivos formativos, no lo puedan hacer por las numerosas trabas que encuentran en el camino.

Bien es verdad que se empieza a observar un cierto “cambio social” a raíz de la llegada de nuevos contingentes de población a las áreas residenciales de nueva construcción de la zona de Orcasitas. Se trata fundamentalmente de familias menos tradicionales en las que los dos miembros de la familia trabajan, que cuentan además con unos niveles culturales y sociales más altos que los de las zonas más antiguas.

1.2. El apoyo a las iniciativas públicas por parte de organizaciones no gubernamentales a la lucha contra los problemas de índole formativo y laboral

Desde las organizaciones de base social se cuenta con una larga tradición de intervención en barriadas periféricas madrileñas. Se produce a veces mediante una acción directa sobre el propio barrio, a veces sobre el conjunto de áreas desfavorecidas metropolitanas. En verdad, se trata de los agentes más clarividentes a la hora de reconocer la problemática y la realidad social imperante, especialmente por su relación cotidiana con ella.

En definitiva son los grupos más vulnerables, especialmente los jóvenes, aquellos que más deben ser ayudados. Se trata de una juventud con pocas expectativas de futuro, desmotivada por el fracaso y el absentismo escolar, con unos currículums muy bajos y de difícil inserción laboral. Otro de esos grupos, los ancianos, no crean grandes problemas mientras pueden valerse por sí mismos, y su presencia viene asociada a la invalidez, falta de movilidad, etc., lo que acaba incurriendo en una necesidad de apoyo externo. En cuanto a la mujer se reconoce su escaso protagonismo en la sociedad (*“en Orcasur la sociedad es absolutamente machista”*), en la que no hay salida a la necesidad de una realización personal y social en mujeres de más de 40 años que no han salido de casa en toda su vida. Esa inserción llega a provocar situaciones complicadas de conflictividad familiar por abandono de las tareas domésticas en el seno del hogar.

La llegada de inmigrantes, especialmente significativa en el sector de Orcasur, provoca una difícil integración con los jóvenes residentes (*"se podría decir que no encajan bien"*), lo que acaba provocando situaciones sintomáticas de conflictividad en forma de creación de bandas organizadas por nacionalidades. Aunque este fenómeno es hoy día importante todavía se está a tiempo de intervenir en el mismo y evitar así un agravamiento que pondría en peligro la salvaguarda de las condiciones sociales del área.

A ello habría que unir el abandono que sufre Orcasitas por parte de las administraciones públicas. Este hecho es especialmente significativo en el caso del Ayuntamiento de Madrid, agravado aún más cuando de la administración regional se habla.

La Fundación Iniciativas Sur es un centro que proviene del IMEFE y que se subvenciona con el dinero público, aunque sea una fundación privada sin ánimo de lucro. Parte de la financiación procede de la propia asociación de vecinos de Meseta, por lo que sólo alcanza a cubrir los gastos de las actividades formativas que desarrollan. Llevan 10 años funcionando y los resultados son bastante positivos, habiendo contribuido eficazmente a la mejora de los niveles de cualificación profesional y la reducción del fracaso escolar. En la actualidad mantienen un convenio suscrito con el ente regional denominado como *Programa Villaverde-Usera para la dignidad del Sur*. Comparten, además, esfuerzos con otras asociaciones, organismos y fundaciones, como la Fundación Tomillo, el IMEFE y la Universidad Politécnica de Madrid.

La fundación pretende dar formación para el empleo, aunque sea precario; lo importante es tener presencia allí donde se concentra todo ese conjunto de problemas (*"lo que no debe ocurrir nunca es que se conviertan en meros receptores de gente sin motivación que va a hacer cursos porque no quiere hacer otra cosa"*). Se dan casos de cursos ofertados que se quedan sin alumnos, y eso que se destinan a personas entre los 16 y los 65 años. Algo que se echa de menos es la necesaria relación entre las necesidades de la empresa y la formación que se imparte. Muchas personas sólo hacen los cursos porque es un requisito esencial para obtener algún beneficio personal, muy alejado de la idea de la formación, como el hecho de que para poder ser perceptor del Ingreso Madrileño de Integración (IMI) haya que hacer determinados cursos, aunque sea de cualquier temática. Todo esto acaba generando grandes despropósitos.

Particular protagonismo formativo tiene la Fundación Tomillo que lo practica en diversos grupos: en primer lugar, con los niños a través de apoyo y colaboraciones con centros escolares para prevenir el fracaso escolar. El requisito básico es no diferenciar el carácter del centro, bien sea público, concertado o concertado religioso; igualmente, se trabaja con los jóvenes del sur metropolitano de forma masiva (del orden de 800 en este último año). Se desarrollan itinerarios de inserción laboral desde la llegada a la fundación hasta su incorporación al mercado laboral, mediante tutorías, diseños adaptados, formación y medidas de desembarco de los jóvenes en el mercado laboral (*"prácticas no legales pero muy efectivas"*). Los objetivos son claros: establecer un proceso participativo desde sus inicios; crear expectativas de futuro; erradicar esa herencia que se transmite de padres a hijos (*"no se creen que tienen un hueco en la sociedad y en la empresa"*); por último, valorar la importancia del partenariado³⁴ en todo el proceso. Con las mujeres la formación se orienta a los problemas con los que

³⁴ Valga como ejemplo la validación y concreción del centro de la Fundación en Orcasur como ente válido en la consecución de las certificaciones de la empresa Microsoft.

habitualmente se enfrentan, como por ejemplo la incomprensión por parte de las familias. Para ello, se establecen fórmulas de adaptación de los tradicionales cursos de formación para desempleados, de manera que se posibilite su compatibilización con las tareas del hogar o la constitución de grupos de conciliación para diseñar estrategias familiares acordes con las nuevas situaciones de la demandante. En definitiva se trata de reducir la “brecha tecnológica” que se crea en el seno familiar entre padres e hijos.

La apuesta por parte de las entidades privadas consiste en que los centros educativos mejoren las ofertas y tengan la capacidad de flexibilizarlas. Para tal fin se inclinan por los colegios concertados como los más adecuados para conseguir los objetivos marcados. Se parte de que los diferentes grupos implicados han de recibir diferentes soluciones a sus problemas. Los niños con una oferta educativa acertada y ágil, los jóvenes a través de iniciativas que planteen la superación de una enorme herencia social de marginalidad y de desprestigio de lo intelectual, y las mujeres a través de mecanismos que permitan la integración social y el sentimiento de ser útil a través de medidas como el voluntariado especial.

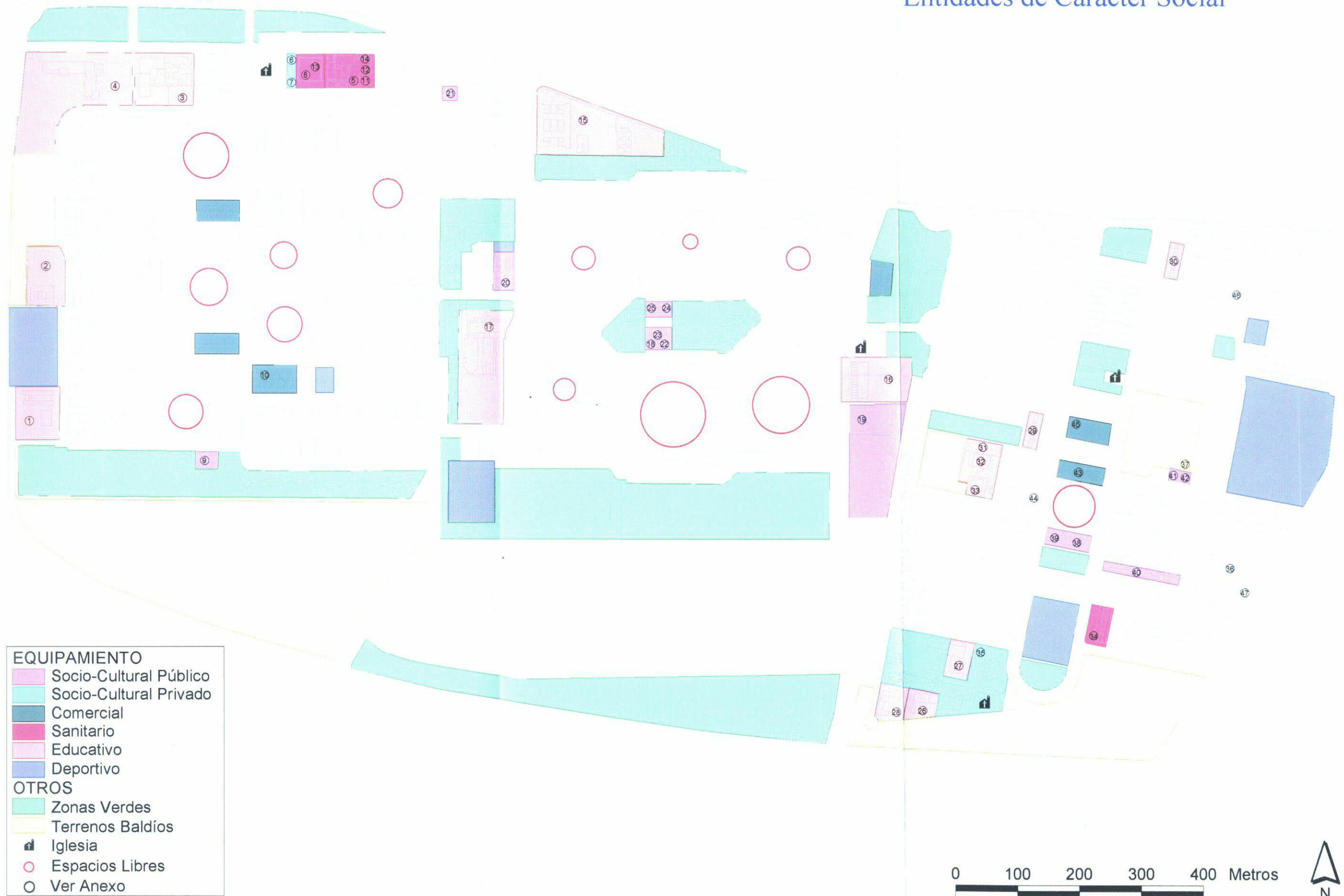
1.3. ¿Se está actuando desde las instancias municipales para paliar la problemática existente en Orcasitas?

La actuación pública se enmarca en ámbitos de mayor escala como el distrito. Por ello, las instituciones municipales no desarrollan programas específicos de área en Orcasitas y las intervenciones llevadas a cabo lo hacen coordinadamente con los restantes barrios que configuran el conjunto del distrito. Además, y aunque se reconozcan problemáticas, ésta perspectiva nunca dejará lado un cierto sesgo político de reducir las carencias presentes y de aumentar la eficacia de las intervenciones llevadas a cabo. Aun así, constituyen un elemento más del entramado institucional que, bien por medio de presiones vecinales, bien por iniciativa propia, desarrolla, crea y pone en marcha buena parte de los equipamientos y dotaciones públicas presentes en el área de estudio.

Desde las instancias municipales preocupan especialmente los siguientes problemas:

- Relacionados con la inseguridad, fundamentalmente en la zona de Orcasur, relacionada con las “carreras de coches”, potenciado dicho fenómeno por la forma urbana ovoidal a semejanza de determinados circuitos de carreras, y con las peleas de perros en la misma zona.
- El absentismo escolar elevado, condicionado por las características de los alumnos con un buen número de gitanos e inmigrantes (especialmente en otras zonas del distrito).
- El desempleo, tradicionalmente muy elevado en la zona.
- El paulatino proceso de envejecimiento, fruto de sus propios orígenes y por la ausencia de un relevo generacional, así como los problemas también asociados a las familias que tienen a su cargo personas ancianas con dificultades de movilidad.
- De índole económico ya que existen un elevado porcentaje de familias monoparentales, fundamentalmente madres solteras, separadas, divorciadas o viudas con problemas económicos para mantener a sus familias.
- De índole formativo-laboral, ambos relacionados con la población juvenil que ve imposibilitada su acceso al mercado laboral por la falta de cualificación escolar y laboral.

Figura 4.43. Orcasitas. Uso y Ocupación del Suelo
Localización de Equipamientos y Otras
Entidades de Carácter Social



- Por último, y a pesar de reconocer sus derechos, también se ven como un problema determinadas demandas vecinales, que en ocasiones frenan iniciativas públicas por esa persistencia en la lucha por lo que creen justo. Valga como ejemplo la reciente oposición vecinal a la construcción de un centro comercial en el nuevo desarrollo urbano de los talleres de la Peugeot-Talbot mediante manifestaciones, por considerarse que atenta contra el pequeño comercio existente en la zona.

Desde la propia Junta Municipal de Distrito de Usera las actuaciones sobre el área de Orcasitas han de ser planteadas teniendo en cuenta el resto del distrito. En esa línea se realizan obras de urbanización y acondicionamiento de espacios libres, unas veces bajo presión de las demandas vecinales, pero las más por formar parte de programas de la administración municipal para el conjunto del distrito. En el plano formativo-laboral las iniciativas se canalizan a través de la Escuela Municipal de Jardinería o de organismos como el Instituto Municipal para la Formación y el Empleo (IMEFE).

Especialmente dirigido a colectivos desfavorecidos es el Centro de Servicios Sociales. En el mismo, previa cita, se analizan los principales problemas de los pacientes para posteriormente ser atendidos con detenimiento. En función de su problemática son distribuidos entre los distintos asistentes sociales teniendo en cuenta su barrio de origen. Entre otras actividades, en el centro se informan de los distintos programas existentes destinados a sectores de población con problemas específicos, no sólo de los ofertados en dicho centro, sino también de los distintos organismos a los que deben acudir en determinados casos. Entre las actividades que se desarrollan en este Centro destacan las siguientes: visita domiciliaria de asistentes sociales ayudando a familias con enfermos, ancianos o personas con dificultad en su movilidad; programas de apoyo a familias con personas mayores a su cargo, especialmente durante los periodos vacacionales; programas de orientación socio-laboral destinados fundamentalmente a familias con problemas económicos, parados que buscan su primer empleo o parados de larga duración; información de recursos formativos, centros, programas, fechas, etc.; gestión e información de las subvenciones destinadas, entre otros sectores, a familias con problemas económicos para los comedores escolares; finalmente, asesoramiento de aspectos legales, maltratos, guarderías, u otros temas de interés.

En general, desde las instituciones públicas se tienden a suavizar los problemas existentes en el ámbito considerado, resaltando únicamente cuáles han sido las (escasas) iniciativas llevadas a cabo por el ayuntamiento, fundamentalmente en materia urbanística. También se acentúa el elevado nivel de las dotaciones y equipamientos existentes o se indica la ausencia de problemáticas propias de otras zonas del distrito como es el caso de la llegada masiva de inmigrantes. Desde la Junta Municipal se tiende casi siempre a homogeneizar las condiciones sociales de Orcasitas con las de otras zonas del distrito.

Es de recalcar también en relación con el fuerte movimiento asociativo y reivindicativo, tradicional en Orcasitas que va perdiendo fuerza con el paso de los años. Persiste la mentalidad de lucha vecinal, ahora por temas "menores" como las infraestructuras eléctricas (tendidos de alta tensión) o la remodelación y acondicionamiento de plazas y jardines, pero ahora son mucho menos numerosas y por

tanto menos efectivas que en décadas anteriores (*“antes se plantaban 2000 personas y colapsaban la Junta en busca de cualquier reclamación”*).

1.4. La percepción de la realidad desde el punto de vista más cercano, el del movimiento asociativo

“Las primeras asociaciones nacieron con un carácter defensivo ante la especulación de la tierra provocada por los Planes Parciales de vivienda que pretendían expulsar a miles de familias. Fueron auténticas escuelas de democracia donde se perdió el miedo político a base de reuniones, asambleas masivas, reivindicaciones colectivas y ejercicios permanentes de imaginación y decisión” (palabras de Prisciliano Castro, Presidente de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid). Sin necesidad de entrar de lleno en la historia del asociacionismo vecinal madrileño, sí debemos remontarnos a los orígenes del propio barrio y a su configuración espacial para entender el por qué hoy día son cuatro las asociaciones vecinales presentes en Orcasitas. Una para cada unidad residencial, a excepción de Orcasur que cuenta con dos entidades vecinales. Por ello, por las propias características de cada uno de los sectores, sustancialmente diferentes entre sí, es imposible generalizar la problemática que cada una de las asociaciones reconoce para su sector y, por tanto, es necesario ir estableciendo cuáles son las carencias existentes en función del ámbito al que nos refiramos.

Así, en el Poblado Dirigido el principal problema para los residentes es el paulatino proceso de envejecimiento ligado a su propio origen urbano³⁵. En la actualidad y frente a la ausencia de un reemplazo generacional, se está produciendo un aumento paulatino de la proporción de personas en edades avanzadas. Aquellos primeros residentes que llegan al Poblado con edades comprendidas entre los 25 y 30 años hoy se encuentran en su mayoría al borde de la jubilación o están ya jubilados. También se reconocen unos menores niveles de asociacionismo por parte de los residentes (*“la gente hoy no sale a la calle como entonces”*), en buena medida motivado por la menor importancia de los problemas actuales, restringidos a fenómenos muy puntuales frente a los de antaño (*“se luchaba por conseguir una vivienda”*), unido a la existencia de diferentes planteamientos respecto a otras asociaciones, manifestando la necesidad de no politizar las asociaciones de vecinos y los “conflictos” que se han generado con la Meseta por este tema (*“aun así, si hay que salir a la calle juntos se sale sin ningún problema”*).

Por último, en relación a los equipamientos educativos se demanda la construcción de algún centro infantil (*“pensando en el futuro”*) y la complementación

³⁵ En el Poblado fue alojada población trasladada allí desde otras zonas de la ciudad, además de una pequeña parte de trabajadores, “los famosos domingueros”, que durante su tiempo libre (domingo) aportaban su mano de obra como valor equivalente a las 35.000 ptas. de entrada solicitadas por el entonces Ministerio de la Vivienda. Por tanto, no es un área de realojo, puesto que en el posterior proceso de remodelación se siguen las pautas de “vivienda por vivienda” y “local por local”, ni habitaba previamente en casas bajas de autoconstrucción como ocurre en las restantes unidades. En general se trataba de gente trabajadora, la mayor parte empleada en grandes empresas como Standard, Marconi, Renfe, Barreiros o la Empresa Municipal de Transportes (Sambricio & Hernández, 2002:214), con unos niveles de estudio superiores a los de las otras zonas de Orcasitas, lo que a la postre terminó configurando esas diferencias sociales previas que hoy día son aún perceptibles. Esas diferencias reconocidas por los propios vecinos no aluden a unas mejores condiciones intelectuales (*“no somos más listos”*), ni económicas (*“esto no es un barrio de ricos”*), sino únicamente a los orígenes de cada una de las unidades.

con actividades en las que se implique a la población joven del barrio (*“algo que motive a la juventud”*); en cuanto al equipamiento comercial se advierte una clara decadencia de las zonas acondicionadas para ello en el barrio como el mercado y las galerías comerciales. Más por culpa de los propios interesados (jubilaciones, obsolescencia, inadecuación a la demanda, etc.) que por motivos achacables a otros.

La cuestión de los inmigrantes o gitanos, tan recurrente en las otras unidades residenciales, es casi inexistente en el Poblado. Únicamente tres familias gitanas habitan en todo el conjunto urbano, dándose la paradoja de que en los tres casos los problemas derivados de la convivencia con dicho colectivo son importantes. Con anterioridad sufrieron la existencia de un tráfico y consumo de droga elevado, actualmente lo consideran casi erradicado. La solución, como tantas otras veces, se consiguió por salir a la calle (*“seguimos a los camellos de forma pacífica”*). Quizás sí que echan en falta medidas de prevención para evitar su propagación, aunque la inseguridad de otras unidades residenciales no se manifiesta en esta (*“todo el mundo se conoce, esto es como un pueblo”*).

En la Meseta el principal problema es el desempleo, aunque advierten que no debe ser considerarlo un dato fiable en todos sus extremos, ya que hay que tener en cuenta la existencia de una gran proporción de mujeres que trabajan en el servicio doméstico o como empleadas de hogar, sin estar dadas de alta en la Seguridad Social y siendo registradas por el INEM como desempleadas. En los hombres ocurre el mismo fenómeno, aunque su intensidad es menor y están dedicados a las típicas “chapuzas caseras”, pues la mayoría son albañiles, electricistas o fontaneros.

Los temas del fracaso y el absentismo escolar se asocian al propio nivel cultural familiar, donde la nula preocupación por el tema educativo da lugar a una desmotivación considerable en los hijos. Consideran que no es un hecho habitual que los chicos en edad escolar estén en la calle jugando o en actitud ociosa, aunque sí reconocen que se dan casos de chicos muy conocidos cuya presencia en la calle prolongan un tiempo excesivo para gente con esa edad. Este hecho puede ser indicativo de la falta de tutela que puedan ejercer los padres, bien sea debida a motivos laborales (llegar tarde a casa después del trabajo), falta de recursos para mantener una persona que les cuide durante su ausencia, escasa o nula preocupación por la vida y el entorno de sus hijos, o a otras patologías familiares que deterioran gravemente la unidad familiar (alcoholismo, drogas, separaciones, etc.).

Por último, aunque no de menor importancia, se reconoce la existencia de tráfico y consumo de drogas en el barrio aunque sólo en puntos muy focalizados (*“todo el mundo los conoce y sabe donde esperan a los traficantes”*). Comentan que ha descendido en gran medida el número de consumidores de heroína y los traficantes, aunque no se han librado totalmente de ellos (*“vemos niños que a veces no llegan a los 18 años con descapotables y Mercedes y todos sabemos que el dinero no viene del polen de las flores”*). No hay puntos concretos del sector urbano que puedan asociarse con la venta y consumo de drogas, ya que los propios vecinos se organizan y actúan para evitar que estos casos puedan llegar a más, expulsándolos en el momento en que tienen cierta querencia por alguna zona en concreto. Todavía quedan casos de drogadictos que se administran la droga por vía parenteral, aunque ya son muy pocos porque el consumo de heroína ha descendido mucho y se ha incrementado el de cocaína, las drogas de diseño y el hachís. Este tipo de drogadicción es más difícil de detectar e

identificar a los individuos consumidores, pero es bastante considerable (*"en el barrio es difícil que cualquier familia no esté tocada directa o indirectamente por los problemas ocasionados por el consumo de drogas"*). Consideran que es muy importante que se lleven a cabo medidas preventivas y rehabilitadoras para los toxicómanos, ya que estos problemas no se solucionan con la expulsión y la consiguiente mejora estética de la zona.

La Asociación de Vecinos "Meseta de Orcasitas" cuenta con una tradición de más de 30 años. Se encuentra ubicada en el Centro Cultural que lleva el mismo nombre, siendo propietaria de toda la parte baja del edificio. En este centro se desarrollan una gran variedad de actividades culturales y formativas, que ejemplifican bastante bien la animación cultural que hay en la unidad urbana y que se realizan bajo la supervisión de la propia asociación de vecinos. He aquí algunas de las actividades que se llevan a cabo: clases de baile español, dibujo, pintura, cerámica y tapiz; deportes como aeróbic, judo y yoga; taller de teatro; clases de español para extranjeros; cursos de fotografía, cocina, informática e incluso de apoyo escolar. Además, cuenta con una sala de lectura y diversos locales para impartir los cursos de formación, organizar bailes, obras de teatro y exposiciones.

El movimiento asociativo permite la configuración de un espacio en el que sus habitantes están muy bien relacionados e integrados y donde los problemas son menos importantes que en otros sectores del distrito. El *Colectivo "La Calle"*, organización no gubernamental que trabaja en estrecha colaboración con la asociación, está continuamente desarrollando programas y actividades socioeducativas, de apoyo escolar, de lucha contra el absentismo escolar, para mejorar la inserción sociolaboral y paliar la drogodependencia. Aunque no cuentan con datos objetivos sobre los resultados de esas actividades, creen que lo importante es estar ahí, existir y trabajar por un futuro más prometedor de la zona (*"que cuando se lance un S.O.S. la gente responda y se lance a la calle en clave reivindicativa"*).

Dinámica similar ha sido la seguida por la Asociación de Vecinos "Guetaria" durante sus treinta años de existencia. Han pasado momentos difíciles de legalización, negociación y confirmación, importantes luchas reivindicativas por una vivienda y por los equipamientos adecuados (*"aquí todos los equipamientos se han conseguido a partir de las luchas y reivindicaciones vecinales, no nos han regalado nada, desde la vivienda a las necesidades menores como limpieza, poda, desratización, etc."*), y constantes "enfrentamientos" con las autoridades políticas (*"unas veces mejor y otras veces peor"*), eso sí, con independencia de las tendencias de cada uno de los partidos gobernantes que han pasado por el poder (*"aunque nuestro pensamiento es más de izquierdas los resultados han sido variados con todos ellas"*).

En la actualidad la asociación cuenta con algo más de 1.000 socios y las labores fundamentales que realiza son las de asesoramiento a los vecinos del Poblado (*"aunque estamos abiertos a cualquier ciudadano"*), así como de coordinación y desarrollo de diferentes cursos formativos como pintura o marquetería, al igual que la puesta en servicio de diferentes servicios comunitarios como logopeda, psicólogo, abogado o gimnasia de mantenimiento. Todos ellos caracterizados por unos precios simbólicos que únicamente ponen de manifiesto la existencia de determinadas "carencias" dotacionales en el barrio, que se suplen por parte de los propios vecinos.



Figura 4.44. Orcasitas. Local de la Asociación de Vecinos “Guetaria”.
Poblado Dirigido de Orcasitas

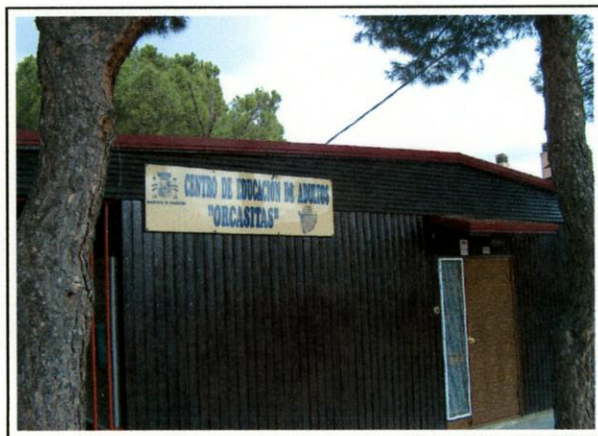


Figura 4.45. Orcasitas. Centro de Educación de Mayores “Orcasitas”.
Poblado Dirigido de Orcasitas



Figura 4.46. Orcasitas. Local de la Fundación “Iniciativas Sur”.
Meseta de Orcasitas

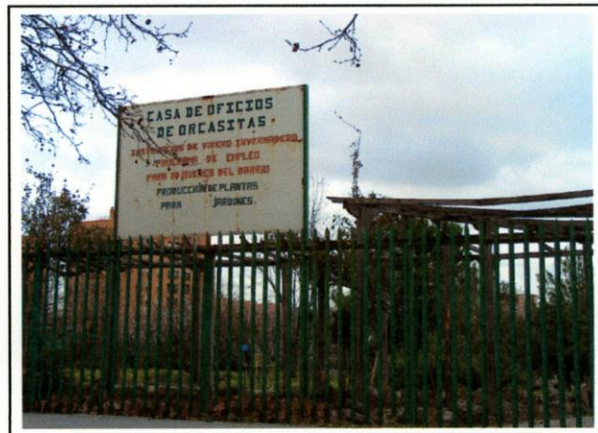


Figura 4.47. Orcasitas. Instalaciones de la Casa de Oficios “Orcasitas”.
Meseta de Orcasitas



Figura 4.48. Orcasitas. Edificio del Centro Cultural “Orcasur”. Orcasur



Figura 4.49. Orcasitas. Centros de Atención a la Infancia de la Comunidad de Madrid. Orcasur

En paralelo con la asociación vecinal funciona el *Colectivo de Mujeres del Poblado Dirigido* que sirve como foro de comunicación del colectivo femenino en el barrio. Su trabajo se basa en reuniones y charlas periódicas donde las vecinas, y todo aquel interesado, plantean diferentes cuestiones. El colectivo trata de plasmar la realidad desde el papel de la mujer en la sociedad, como un mecanismo más de equilibrio. En definitiva, se trata de conseguir “crear sociedad” y una “sociedad unida por la lucha” desde todos los frentes posibles.

2.- Conclusiones

Si retomamos algunas de las afirmaciones iniciales de la monografía, y después de un conocimiento mucho más profundo del área, podemos afirmar que verdaderamente Orcasitas hoy día son uno y tres, tal y como afirmaba Cabañas (1986). “Orcasur como ghetto planificado y bien ventilado, con predominio de la reja por casi toda la barriada; eso sí, habitaciones orientadas a la luz y algún metro cuadrado de verde en los portales” (Cabañas, 1986:52), con un origen como espacio invertebrado en la zona sur del conjunto, espacio de cultura de la pobreza, del realojamiento masivo (“*el problema es que meten a las familias y se olvidan de ellas. No les hacen un seguimiento exhaustivo. Y esto, lógicamente, causa problemas de convivencia en el bloque porque dejan de pagar la comunidad, montan broncas por la noche o enganchan la luz para no tener que pagar*”), donde se produce la desmembración del movimiento asociativo a raíz del proceso remodelador y donde los equipamientos no sólo existen, sino que abundan (Colectivo EMIC, 1992:203).

El Poblado Dirigido muestra un gradiente social ligeramente superior, tanto en el plano objetivo como subjetivo. Un espacio que se identifica y relaciona plenamente con la ciudad que representa Usera. En general, se está de acuerdo en que se trata de la unidad residencial menos desfavorecida de Orcasitas. En esta cuestión tienen mucho que decir sus propios orígenes urbanos. A ello también habría que sumar los niveles de dotaciones y equipamientos, muy superiores a otras zonas de la capital, y la falta de una problemática acuciante como ocurre en el resto de las unidades. Es verdad que han observado un cierto proceso de rejuvenecimiento en los últimos años que de seguir así hará necesarias medidas públicas concretas como la adaptación de los recursos educativos existentes.

Por último está la Meseta, el barrio que de verdad surge del barro. El barrio reivindicativo por excelencia, aperturista de caminos difíciles como la legalización del movimiento vecinal o la lucha por unas viviendas dignas, por unos equipamientos acordes, por todo lo que se puede contemplar hoy en Orcasitas. La unidad residencial donde mayor intensidad asociativa existe, quizás así conseguida y condicionada por su propia localización espacial y por los planteamientos de origen, donde además el sentimiento de barrio, de algo propio, de algo luchado y conseguido alcanza sus máximas cotas. En definitiva, el corazón de Orcasitas.

Orcasitas no sería nada de lo que vemos hoy si no se hubieran puesto en marcha todos los mecanismos legislativos y políticos necesarios para la transformación del barrio. Si la lucha vecinal no hubiera plantado cara a los intereses especulativos de décadas atrás sobre un suelo rústico de gran potencialidad urbana. El *Programa de Barrios en Remodelación* supuso el derribo de numerosas barreras hasta entonces infranqueables. El acceso a una vivienda digna se hace posible para todo el conjunto

urbano a partir de promociones de ínfima calidad en unos casos y de viviendas de autoconstrucción en otros. En cualquier caso, la realidad actual disfruta de unos estándares urbanos muy elevados, tanto en metros construidos como en equipamientos y zonas libres realizadas.

En líneas generales en Orcasitas vamos a observar una cierta acumulación de equipamientos en unos casos (colegios públicos y concertados e institutos y centros de mayores) y una perfecta adaptación a la demanda en otros (bibliotecas o centros de salud y el caso de las escuelas infantiles en el sector de Orcasur). También la presencia de iniciativas sociales tendentes a la suavización de problemáticas tan acuciantes como el desempleo o la baja cualificación laboral y otras que complementan los posibles déficits de los recursos institucionales públicos como es el caso de los centros de día para personas mayores. Sin olvidar claro está la existencia de un movimiento asociativo importante, en el que tienen mucho que ver los propios centros culturales tanto por tradición como por lo que supuso su propia obtención (*“el centro cultural es de ellos”*).

Los problemas en materia educativa son evidentemente un claro indicador de que algo ocurre en el entorno familiar y marcan la diferencia con otros entornos urbanos no problemáticos de la ciudad. Por un lado, la mentalidad del alumno, influido por un entorno donde las actividades delictivas son norma común y la estancia en la calle se ve como algo de lo más normal, por una sociedad donde el estudio no acarrea unas condiciones económicas tan satisfactorias como las que se pueden conseguir con otro tipo de actividades, donde el profesorado no es respetado y donde, además, la presión familiar, en algunos casos, tampoco está por la labor.

La conflictividad y el desfavorecimiento dan lugar a inyecciones cuantiosas de dinero para el Sur con la finalidad de paliarlos (*“el famoso discurso del Sur”*), en ocasiones innecesarias y que conducen a una excesiva sobrealimentación. Quizás no sólo se trate de aportar ingentes cantidades de dinero para crear programas sino de conseguir mayor efectividad, aprovecharlo de una forma más racional y donde la motivación de los individuos sea intrínseca.

Las soluciones pasan por una mejora general del tejido social en actual estado de confusión, por la mayor coordinación de ofertas institucionales y por la posible flexibilización del sistema capaz de adaptarse a las cambiantes condiciones sociales del entorno. Se trata de frenar ese mecanismo de automatización de recursos, de “parados más cursos igual a empleados”, porque está demostrado como una medida poco eficaz y que acaba desembocando en un desencanto general de los jóvenes y desempleados de la zona (*“nosotros sabemos pocas cosas que hacer bien, pero sabemos de muchas cosas que no se deben hacer porque están mal, y lo sabemos porque ya las hemos hecho”*).

La intervención pública, tendente a la reducción de los problemas existentes, muestra en la realidad lo que se suele denominar como “vivir de las rentas”. Se aprovechan las dotaciones y los equipamientos existentes hasta incluso llegar a sobredotar a la zona en su conjunto, con un sistema rígido de urbanismo racionalista que no acaba de solucionar los problemas sociales de los residentes.

El eje central de las dinámicas sociales de Orcasitas son los movimientos vecinales, tanto en demandas como en realización de actividades de apoyo. Si bien es verdad que se nota un cierto descenso del peso y de la capacidad asociativa en los

últimos años, éste viene motivado por la falta de interés de la gente joven en la implicación con el lugar de residencia (*“el discurso de los tradicionales ya no conecta con los objetivos de los jóvenes”*). Aun con todo, el futuro de Orcasitas está en manos de los propios residentes³⁶, que junto con ayudas externas, han de ser capaces de sobreponerse a la situación social en la que actualmente se encuentran. En su mano está la superación de esa barrera de marginalidad que tradicionalmente ha tenido Orcasitas.

³⁶ “Usera espera la conquista social” (El País 19/5/2002).

BIBLIOGRAFÍA ORCASITAS

- ALCÁZAR, M.; CAMACHO, J.; TRABADA, X.E. (1993) "Movimientos sociales urbanos en la periferia social: entre la integración y la segregación", *Documentación Social*, nº 90, pp. 115-130.
- ALGUACIL, J. (2000) *Calidad de vida y praxis urbana: nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*, Editorial Siglo XXI, Madrid.
- AMMAN, A. (2003) "El poblado de Orcasitas", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 96-97.
- ASOCIACIÓN DE VECINOS ORCASUR (1980) *Orcasur*, Madrid.
- AZURMENDI, L. (1979) "La remodelación de Orcasur", *Revista Arquitectura*, nº 216, pp. 38-54.
- BLOS, D. (1991) *Planeamiento y gestión de la vivienda social en España: el caso madrileño de remodelación de áreas de infravivienda*, Barcelona.
- BOTELLA, J.; FLORES, V. (1990) "P.E.R.I Rancho del Cordobés", *Urbanismo COAM*, nº 9, pp. 46-49.
- CABAÑAS, N. (1986) "Periferias", *Alfoz*, nº 29, pp. 49-53.
- CELADA, F. (1993) "Dinámicas industriales en los distritos madrileños del sur", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 85-89.
- COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID (1975) *Madrid en sus barrios: aproximación a la problemática socio-urbanística*, Comisión de Urbanismo del C.O.A.M., Madrid.
- COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID (1987) *Proyectos de intervención en edificios y recintos históricos*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- COLECTIVO EMIC (1992) *Estudio socio-urbanístico de un plan integral en los distritos de Villaverde y Usera de Madrid*, Madrid.
- COLECTIVO EMIC (1993) "Marco propositivo para intervenir en los distritos Villaverde-Usera", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 65-71.
- COLECTIVO EMIC (1993) "La marginación postindustrial del sur", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 56-64.
- COLLADO, M.I. (1985) "Problemas jurídicos y sociales en la prevención secundaria", *Alfoz*, nº 17, pp. 39-41.

CORTES, J.A. (2003) "El poblado dirigido de Orcasitas", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 98-99.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y
CONCERTACIÓN (1992) *Intervenir en la periferia: prediagnóstico socio urbanístico del distrito de Villaverde*, Consejería de Política Territorial, Madrid.

DENCHE, C.; ALGUACIL, J. (1986) "Orcasitas: del barro al barrio", *Alfoz*, nº 34, pp. 15-15.

DENCHE, C.; ALGUACIL, J. (1986) "Entrevista a Félix López Rey", *Alfoz*, nº 29, pp. 36-39.

DENCHE, C.; ALGUACIL, J. (1986) "No tan desencantados. Experiencia nuevas de gestión vecinal", *Alfoz*, nº 29, pp. 34-39.

DENCHE, C. & ALGUACIL, J. (1986) "Villaverde: espacio roto", *Alfoz*, nº 34, pp. 44-49.

DENCHE, C. & ALGUACIL, J. (1988) "Profundo sur", *Alfoz*, nº 48-49, pp. 66-69.

ECHENAGUSIA, J. (1984) "Entrevista a Juan Torres", *Alfoz*, nº 6, pp. 15-18.

FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID
(2001) *Para seguir avanzando. Memoria de la FRAVM 1998-2001*, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Madrid.

FERNÁNDEZ, L. (1989) *La quimera moderna: los poblados dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Hermann Blume: SGV, Madrid.

GARCÍA, J.M. (1982) "Contribución al estudio de la geografía urbana de Madrid. La calle de Marcelo Usera. Ensayo de una metodología para la definición de un eje de distrito urbano", *Geographica*, nº 24, pp. 167-185.

GARCÍA, J.M. (1985) "Ensayo de una división morfológica de Usera, un barrio en la periferia meridional madrileña", *Geographica*, nº 27, pp. 83-98.

GALIANA, L. (1995) *Suelo público y desarrollo urbano en Madrid*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

HERNÁNDEZ, A. (1993) "Propuestas para el sur. Una página del medio ambiente urbano", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 72-84.

LEIRA, E.; GAGO, J.; SOLANA, I. (1976) "Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 43-63.

LEWIS, O. (1966) "The culture of poverty", *Scientific American*, vol. 215, nº 4, pp. 19-25.

- LÓPEZ, L. (1985) "Barrios de remodelación y equipamiento: una experiencia educativa en Orcasur (Madrid)", *CEUMT*, nº 91, pp. 52-55.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. & TOLEDANO, J.M. (1987) "Morfología de las actuaciones públicas de remodelación en Madrid", *Alfoz*, nº 39, pp. 39-47.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (2003) "El programa de barrios en remodelación, 1979-1989", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 277-279.
- MANZANO, J. (1979) "Orcasitas", (en) MOLINA CAMPUZANO, M. (Coord..) *De la Plaza de Santa Cruz a la Villa de Vallecas*. Espasa Calpe, S.A., Madrid, pp. 621-640.
- MARTÍN, T. (1986) *Del barro al barrio: la Meseta de Orcasitas*, Imprenta Label, Madrid.
- MATOS, B. & MARTÍNEZ, A. (2003) "Vivir como dioses. 760 viviendas en Orcasitas", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 326-327.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1975) *Memoria: Poblados Dirigidos*, Madrid.
- MOYA, L. (1980) "Estudio socio-urbanístico de nueve barrios de promoción oficial de Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 3, pp. 73-95.
- MOYA, L. (1987) "Lo construido en la operación de remodelación", *Alfoz*, nº 39, pp. 39-47.
- OFICINA DE COOPERACIÓN PARA ACTUACIONES PREFERENTES (1993) *Estudio sociourbanístico para el desarrollo de un plan integral en los distritos de Villaverde y Usera de Madrid*, Madrid.
- OMICROM (1992) *Estudio de recuperación de medio ambiente urbano para los distritos de Villaverde y Usera. Madrid: avance de diagnóstico y propuestas*, Madrid.
- PALMERO, M. [et al.] (1993) *El alquiler: una asignatura pendiente*, Cooperativa de viviendas jóvenes de Orcasitas, Madrid.
- PAREJA, M. [et al.] (2003) *Large housing estates in Spain. Overview of developments and problems in Madrid and Barcelona*, 2º Report Proyecto Restate, Utrecht University.
- PINO, F. & GARCÍA DE PAREDES, M. (2003) "Orcasitas, dentro del Plan de Urgencia Social", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 227-229.
- RODRÍGUEZ, T. [et al.] (1990) *Retrato de chabolista con piso: análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*, Alfz, Madrid.

- ROJO, F. (1989) "El plan de remodelación de barrios de Madrid. Conceptualización, metodología y fuentes documentales para su estudio", *Estudios Geográficos*, Tomo L, nº 194, pp. 137-150.
- ROMÁN, O. (2003) "El IVIMA y la remodelación de barrios en Madrid", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 265-267.
- SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Edits.] (2002) *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid.
- SÁNCHEZ, A. (1978) "La memoria en el planeamiento urbano", *Revista de Administración Pública*, nº 86, pp. 461-475.
- TOBIO, C.; MARTÍNEZ, M. (1980) "Entorno y organización vecinal en nueve barrios de promoción oficial", *Ciudad y Territorio*, nº 3, pp. 96-102.
- UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (1986) *Morfología de las actuaciones públicas de remodelación en Madrid*, Madrid.
- VALENZUELA, M. (1974) "Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)", *Estudios Geográficos*, vol. XXXV, nº 134, pp. 593-655.
- VALENZUELA, M. (1975) *La pervivencia del chabolismo en Madrid*, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Geografía, Madrid.
- VERDAGUER, C. (1993) "Los movimientos sociales, de la esperanza al desconcierto", *Documentación Social*, nº 90.
- VILASAGRA, J. (2000) "Los debates sobre la pobreza urbana y segregación social en Estados Unidos", *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias*, nº 76 [www.ub.es/geocrit/sn-76.htm]
- VINUESA, J.; SÁNCHEZ-FAYOS, T.; OLIETE, A. (1986) "La operación de remodelación de barrios en Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 68, pp. 71-87.
- YNZENGA, B. (1994) "¿Periferias problemáticas? Apuntes de una imagen desde el sur madrileño: Usera-Villaverde", *Urbanismo COAM*, nº 22, pp. 4-11.

Anexo Orcasitas

Relación Infraestructura Social y Civil de Orcasitas¹

Unidad: Poblado Dirigido

Equipamiento Educativo

- 1 Colegio Público “Puerto Rico 1”
- 2 Colegio Público “Puerto Rico 2” / Centro de Educación para Personas Adultas “Orcasitas” (MEC)
- 3 Colegio Concertado “Santa María”
- 4 Instituto de Educación Secundaria “Pío Baroja”

Equipamiento Sanitario

- 5 Centro de Especialidades “Orcasitas”

Equipamiento Sociocultural

Privado

- 6 Biblioteca de CajaMadrid
- 7 Espacio para Mayores de Orcasitas (CajaMadrid)

Público

- 8 Escuela Municipal de Música “Maestro Barbieri”
- 9 Centro Día Personas Mayores “Arturo Pajuelo”

Equipamiento Comercial

- 10 Mercado de Orcasitas

Entidades de Carácter Social

- 11 Agrupación de Mujeres del Poblado Dirigido
- 12 Asociación de Vecinos “Guetaria”
- 13 Agrupación Coral “Maestro Barbieri”
- 14 Asociación “Halcones de la Amistad”

Asociación Juvenil Poblado

Club Alpino La Pedriza

Grupo 36 Scouts España

Asociación Juvenil “Proyecto Pre-ads”

Asociación Cultural “Villorca”

Asociación Deportiva “Alzola”

Unidad: Meseta

Equipamiento Educativo

- 15 Colegio Público “Meseta de Orcasitas”
- 16 Colegio Público “Gloria Fuertes”
- 17 Instituto de Educación Secundaria “Juan de Villanueva”

Equipamiento Sociocultural

Público

- 18 Centro Cultural “Meseta de Orcasitas”
- 19 Casa de Oficios de Orcasitas
- 20 Centro Municipal de Mayores “José Manuel Bringas”
- 21 Biblioteca Pública Municipal “Orcasitas”

Entidades de Carácter Social

- 22 Asociación de Vecinos “Orcasitas”
- 23 Asociación de Mujeres “Meseta de Orcasitas”
- 24 Fundación “Iniciativas Sur”
- 25 Emisora Libre de Orcasitas (Radio Elo)

Agrupación Deportiva “Meseta de Orcasitas”
Asociación Cultural “Éxodo”
Asociación Juvenil “Meseta”
Colectivo La Calle
Asociación Síndrome

Unidad: Orcasur

Equipamiento Educativo

- 26 Colegio Concertado “María Reina” (Hijas de Jesús)
- 27 Colegio Concertado “Nuestra Señora de Montserrat”
- 28 Escuela Infantil “San Simón y San Judas” (Parroquial)
- 29 Escuela Infantil “Albaicín” (CAM)
- 30 Escuela de Educación Infantil “Carricoche” (CAM)
- 31 Centro Municipal de Educación de Adultos “Orcasur”
- 32 Escuela Oficial de Idiomas
- 33 Centro de Profesores y Recursos

Equipamiento Sanitario

- 34 Centro de Salud “Orcasur”

Equipamiento Sociocultural

Privado

- 35 Centro Personas Mayores “Santa María Reina”
- 36 Asistencia Personas Mayores (ASISPA)
- 37 Centro Día Virgen de África

Público

- 38 Centro Cultural “Orcasur”
- 39 Biblioteca Pública Municipal “Orcasur”
- 40 Centro Día Personas Mayores “Orcasur”
- 41 Centro de Atención Integral a la Infancia (CAM)
- 42 Unidad de Formación e Inserción Laboral (CAM)

Equipamiento Comercial

- 43 Mercado de Orcasur

Entidades de Carácter Social

- 44 Asociación de Vecinos “Orcasur”
- 45 Asociación de Vecinos “Grupo de los Martes”
- 46 Asociación Madres Contra la Droga
- 47 Fundación “Tomillo”
- Asociación Cultural de la Cooperativa de Viviendas para Jóvenes*
- Asociación Juvenil “Orcasur”*
- Asociación Comerciantes Orcasur*
- Fundación Blas Méndez Ponce*
- Mercadillo Vía Pública Orcasur*

ⁱ En cursiva entidades de carácter social de difícil localización o sin espacio físico determinado.

Relación de los Interlocutores Entrevistadosⁱⁱ

➤ **Movimiento asociativo**

Asociación de Vecinos “Meseta de Orcasitas”

D. Félix López Rey

Presidente

Asociación de Vecinos “Guetaria”

D. Lorenzo García

Presidente

➤ **Educación y Formación Laboral No Reglada**

Fundación Tomillo

D. Luis López Aranguren

Director del Centro de Formación y Empleo

Fundación Iniciativas Sur

D. Luis Fernández

Coordinador de Formación

➤ **Administración Pública**

Junta Municipal de Distrito de Usera

D. José Luis de Pablo Trabalón

Jefe de Oficina

Centro de Servicios Sociales del Distrito de Usera

Dña. Alicia García

Directora

➤ **Educación Reglada**

Colegio de Educación Infantil y Primaria “Meseta de Orcasitas”

Dña. Concepción Herranz

Jefatura de Estudios

Instituto de Educación Secundaria “Juan de Villanueva”

Dña. Laura Loeda

Jefatura de Estudios

ⁱⁱ Quiero agradecer desde estas líneas la colaboración prestada por todos y cada uno de los interlocutores por su importante aporte de información, insustituible, altruista y de un valor incalculable, sin la cual no hubiera sido posible la realización de esta monografía.

“...expuestos a quedaros desnudos es preferible que os
resignéis con lo que tenéis...”

*De una visita de los vecinos a Ruiz-Morón,
responsable del problema del suburbio*

4.4. VILLAVERDE ALTO. UN MUNICIPIO RURAL ABSORBIDO, “SALA DE MÁQUINAS” Y “BASURERO” DE MADRID

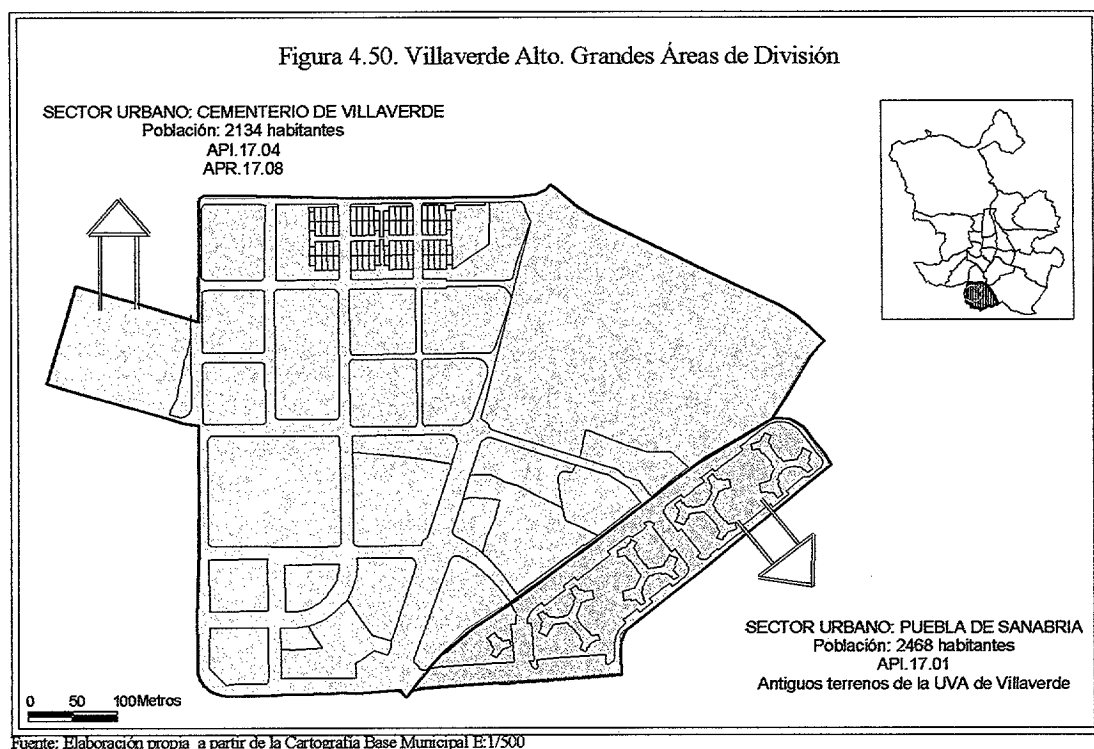
4.4.1. Introducción

Son varios los motivos por los que nos hemos decantado por la elección del estudio de caso de lo que denominaremos como Villaverde Alto. Por un lado, el hecho de tratarse de un municipio absorbido y de responder a las características peculiares de esta modalidad de barrio periférico. Por otro, el importante peso que la actividad industrial ha tenido en la configuración histórica y en la problemática de la zona. Por último, las consecuencias medioambientales, que de una u otra manera, se manifiestan hoy día en todo este ámbito. Si a ello le sumamos las carencias sociales, con una marcada acumulación de problemáticas, encontraremos en Villaverde el perfecto ejemplo de barrio desfavorecido urbano de periferia.

El principal inconveniente para la obtención de la información sobre Villaverde radica en las modificaciones de la división administrativa que ha experimentado Madrid en las últimas décadas. La actual delimitación distrital se remonta al año 1988. En ella se pasó de 18 a 21 distritos, se creó Usera, se reformó parcialmente Villaverde y desapareció Mediodía. Esto planteará dificultades estadísticas al tratarse de entidades homónimas urbanas en distritos diferentes. La nueva división respondió a un intento de racionalización para aquellos ámbitos espaciales que mostraban un exceso de artificiosidad en su delimitación y una acentuada falta de operatividad. Asimismo, la división estuvo basada en la profunda desestructuración de estos territorios y en el excesivo tamaño y complejidad de los mismos. El resultado es que Usera y Villaverde se convierten en distritos diferentes. El primero definido por el triángulo formado por la N-401, la M-40 y el río Manzanares; el segundo, por estos ejes viarios, más el propio límite municipal de Madrid en su parte meridional. Hasta entonces casi todo este espacio estaba incluido en un distrito único, denominado Villaverde. La nueva delimitación “trazó una nueva línea de periferia tras la cual se hunde el distrito, una fisura que conduce a un más profundo sur” (Denche & Alguacil, 1988:66).

Hoy día, todo el sector del antiguo Villaverde Alto, objeto de estudio, se encuentra enclavado en el distrito administrativo de Villaverde y en el denominado como barrio de San Andrés. Ocupa éste una superficie de algo más de 931 hectáreas con una población de 39.998 habitantes, de los cuales en el área de estudio están incluidos un total de 4.602, o sea, poco más del diez por ciento del total de la población del barrio.

En esta denominación general que usaremos en adelante, la de Villaverde Alto o Plata y Castañar, se incluyen dos sectores urbanos diferenciados. Para su mejor caracterización, y en base a criterios tipológicos, hemos decidido dividir el ámbito de estudio en dos grandes unidades de análisis (Figura 4.50). La primera de ellas, denominada UVA (Unidad Vecinal de Absorción) está compuesta por el sector urbano conocido como *Puebla de Sanabria*. Contaba en 1996 con una población de 2.463 habitantes. Como muestra la Figura 4.51, los límites físicos vienen dados por las calles de Puebla de Sanabria al norte y la calle de Potes al sur. La segunda gran unidad viene definida por el borde septentrional del ámbito de estudio y está constituida por el sector urbano denominado como *Cementerio de Villaverde*. La población residente en 1996 era de 2.134 habitantes.

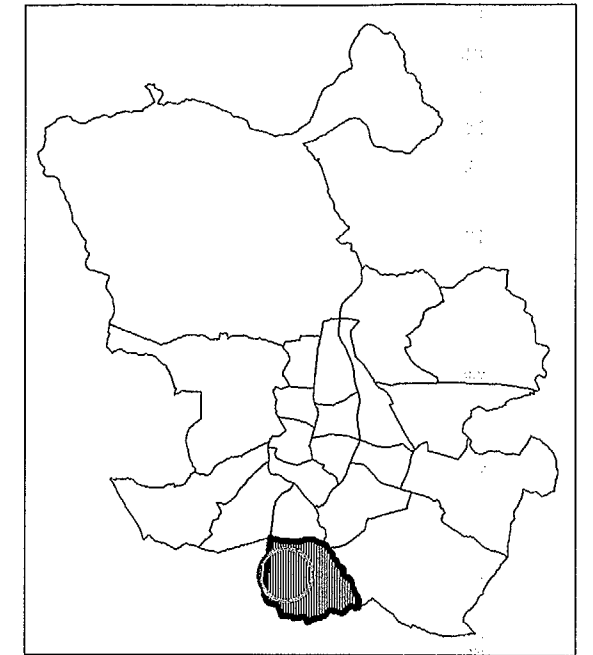


La problemática es dispar en las dos unidades puesto que constituyen piezas diferenciadas. En ambas destacan el peso de la crisis social reinante y las consecuencias del proceso desindustrializador; por el contrario, son diferentes los procesos acaecidos a lo largo de su evolución reciente. En una, el principal elemento de análisis son las consecuencias de políticas de vivienda social masiva de décadas anteriores, hoy erradicadas y transformadas en edificios más o menos modernos, pero con claras reminiscencias de las problemáticas sociales. Es el caso de la desaparecida U.V.A. de Villaverde¹. En la otra, acontecen procesos y transformaciones propios de ámbitos periféricos, tales como la desvertebración y el aislamiento territorial o la existencia de un importante número de espacios vacíos, a lo que en el caso particular de Villaverde, tenemos que sumar el chabolismo y la localización de grandes espacios sin uso o en ruinas ocupados tradicionalmente por grandes empresas industriales.

¹ Las Unidades Vecinales de Absorción (U.V.A.) se ponen en marcha como una iniciativa de vivienda pública temporal y sus características ya han sido comentadas en capítulos anteriores.

Figura 4.51. Villaverde Alto. Localización y Plano Parcelario

Villaverde Alto



0 50 100 Metros



Breve repaso histórico de la conformación de Villaverde Alto

Esta antigua villa, cuyo origen² parece remontarse a la donación de tierras por Alfonso VI a caballeros santiaguistas funcionó ya en la Edad Media como una de las principales reservas agrícolas del actual municipio de Madrid. En el XVI, como aldea realenga propiedad de Felipe II y perteneciente al reino de Toledo dependía jurisdiccionalmente de Madrid y judicialmente de Valladolid. En los siglos XVII y XVIII, dependiendo siempre de la Corona, Villaverde contó con aproximadamente 200 vecinos. Seguiría manteniendo igualmente el aspecto y las características propias de una aldea rural. Fue en este último siglo (XVIII) cuando comenzó un cierto auge y paulatino crecimiento de su población. Este hecho estuvo influido por su acentuación como nudo de comunicaciones hacia el Sur, lo que tuvo su efecto espacial en la transformación del caserío.

Fue durante el siglo XIX, a raíz de las fuertes migraciones rurales y de las transformaciones urbanas consiguientes, vinculados al crecimiento de la ciudad de Madrid, cuando se produjo el mayor crecimiento del núcleo todavía rural. Fue la construcción del ferrocarril Madrid-Aranjuez el factor definitivo del despegue de Villaverde y el germen de su posterior expansión, aunque el pueblo siguió manteniendo la fisonomía rural de períodos anteriores.

A principios del XX surgieron en las afueras de Madrid, y alrededor de los polígonos industriales, diferentes asentamientos suburbanos. En el término de Villaverde aparecieron los de Las Carolinas, La Perla y el Poblado de la Estación. Aún así, el núcleo del pueblo siguió manteniendo ese carácter y fisonomía rural que incluso hoy día son perceptibles. Los mayores cambios tuvieron lugar en los alrededores del núcleo consolidado y en las zonas más alejadas del mismo. Villaverde despuntaba como zona industrial de Madrid planteando ventajas notorias en función de su localización. Este hecho posibilitaría también la mejora de las vías de comunicación y facilitaría el crecimiento de nuevos núcleos, barrios y colonias por todo su territorio. Valgan como ejemplos los del barrio de Usera, Las Carolinas, Orcasitas, Oroquieta o la Colonia Salud y Ahorro, entre otros.

Villaverde sufrió de forma notoria las consecuencias de la Guerra Civil. En la posguerra, fue convertida en núcleo industrial, aprovechando las ventajas de la accesibilidad y las propias características previas. Entre las primeras son de destacar las excelentes comunicaciones, la gran cantidad de suelo vacante, el número de industrias existentes y la topografía suave que facilitaba la edificación. La aprobación del Plan General de Madrid y sus Alrededores de 1946 propició el definitivo despegue industrial de Villaverde formando parte del sistema industrial de la capital³. Se eligieron los entornos de las dos estaciones para los polígonos industriales ocupados por industrias electromecánicas, metalúrgicas y de transportes.

² No se conoce con exactitud el origen etimológico de Villaverde. Parece ser que es un nombre muy común en otros lugares de la geografía española, quizás fuera debido al verdor del paraje o bien en recuerdo del antiguo lugar de Santiago "El Verde" (López & Díez de Baldeón, 1986:65).

³ La generación de polígonos industriales creados en torno a Madrid por el Régimen de Franco se encuentra ampliamente documentada en las publicaciones de Martínez de la Madrid (1948), Sanz (1975) y Valenzuela (1976).

La anexión del municipio de Villaverde al término de Madrid⁴ se produjo en 1954, coincidiendo con la fase de promoción pública de viviendas de mayor envergadura⁵. En el antiguo núcleo del pueblo se alternan durante estos años las viviendas unifamiliares de corte sencillo y rural y los hotelitos de épocas anteriores. Aún así, el núcleo principal siguió sin sufrir transformaciones ostensibles, al contrario que todos los núcleos periféricos al mismo.

En la década de los sesenta se produjo la aprobación por la COPLACO del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963 que abordó la ordenación de la infraestructura de la periferia. Prosiguió igualmente la expansión industrial por todo el término municipal. Coetánea de este plan fue la construcción de la Unidad Vecinal de Absorción de Villaverde como fórmula residencial de urgencia para acoger a población chabolista. Como ya ocurrió con otras unidades similares, la rapidez de la construcción, la mala calidad de los materiales y lo inadecuado del terreno provocan un rápido deterioro de las viviendas, supuestamente temporales. En fecha ya muy posterior se acabaría derribándolas y procediendo a la remodelación del área ocupada por ella (Foto 1). Aún hoy día las cicatrices y las consecuencias de este tipo de intervención son notables. De hecho, en el área de Villaverde constituye el sector urbano con unos niveles de desfavorecimiento más acusados.

Durante los sesenta en el núcleo de Villaverde comienzan a producirse intensos cambios urbanísticos. Aparecen promociones de viviendas colectivas de 4 ó 5 plantas, que sustituyen puntualmente a las edificaciones tradicionales de una sola planta. Aún con todo, el pueblo seguirá manteniendo un cierto carácter rural de épocas anteriores común a buena parte de los municipios anexionados. Lo que no obsta para que su condición de zona eminentemente industrial, en donde el desarrollo físico se ha visto frenado por la propia industria y por la red viaria del ferrocarril, concentrándose el comercio en el Paseo de Alberto Palacios, avenida que constituye el centro neurálgico de Villaverde Alto (López & Díez de Baldeón, 1986:257).

Las décadas de los setenta y ochenta estarán marcadas por los infructuosos intentos de erradicación de una problemática que ya entonces empezaba a tener un importante impacto sobre Villaverde. Se trata de las repercusiones de la crisis industrial que origina la desaparición de numerosas industrias y, con ello, la eclosión de un problema social de gran calado, el desempleo. Si Villaverde había sido siempre el “polígono industrial” de Madrid, a partir de esta fecha se convertirá en el principal foco de población desempleada. Paulatinamente y coincidiendo con los procesos de crisis industrial la población de Villaverde se ve en la necesidad de buscar empleo en otras zonas de Madrid.

Al problema social se le une el urbanístico generado por la existencia de importantes vacíos urbanos y/o naves deterioradas por el abandono de la actividad fabril. Se configura así un ámbito marcado por la problemática social del desempleo, que antes o después acaba repercutiendo en otro tipo de actividades conflictivas

⁴ Por Decreto de Gobernación del 2 de julio de 1954. Villaverde sería el último de los trece municipios anexionados a Madrid (Del Río, 1979:641).

⁵ En la década de los 50 la intervención estatal operó a través de la Obra Sindical del Hogar (OSH). En Villaverde podemos encontrar ejemplos de ello en las Colonia Boetticher y Navarro, San Carlos, Grupo Experimental o Marconi. En el mismo sentido, de erradicación del chabolismo, también encontramos otras intervenciones como el Poblado de Absorción de Villaverde.

(delincuencia, tráfico y consumo de drogas, etc.), y por la problemática propia de un espacio de borde marcado por la falta de planificación urbana y por la generación de unos nuevos procedentes de la desindustrialización. El rápido y desordenado proceso de implantación industrial, convierten el viejo municipio de Villaverde en un enclave industrial aquejado de congestión y de contaminación, con variopintas tipologías constructivas que, con el paso del tiempo, acabará generando un elevado nivel de conflictividad social y urbana. El distrito genera, así, un gran foco de desequilibrio al sur de la ciudad, origen de una grave crisis urbana y social (López y Díez de Baldeón, 1986:277).

4.4.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

Sin lugar a dudas, uno de los procesos que han influido en la configuración de Villaverde fue su desarrollo como núcleo industrial a partir de los cincuenta, en buena medida influida por la iniciativa pública⁶. En primer lugar, favoreciendo la ocupación de suelo y la dispersión en el territorio, sobre todo de las primeras instalaciones industriales en torno a la metalurgia. El Plan General de 1946 califica a Villaverde como “poblado satélite” al servicio de las zonas industriales y militares (Del Río, 1979:653) y lo define como:

“Poblado que ha de tener una autonomía muy grande y constituir verdaderas ciudades, siguiendo la norma de tender a formas alargadas de zonas industriales y poblados, para reducir la distancia entre vivienda y trabajo”

En segundo lugar, la implantación fabril seguirá un modelo de concentración característico de los denominados “polígonos”. Este fenómeno, que se acentúa en torno a los años sesenta se basaba en la menor ocupación de suelo y la mayor diversificación de actividades (en décadas anteriores el dominio era casi exclusivo de las industrias metalúrgicas, mientras que en esta segunda etapa comenzaron a cobrar importancia las actividades relacionadas con la distribución y el almacenamiento). En Villaverde se implantaron grandes y numerosas industrias⁷; por el escaso peso que la pequeña y mediana industria posee, fundamentalmente asociadas a servicios a estas grandes empresas; por la elevada concentración sectorial existente, sobre todo en los sectores de la metalurgia, la química y los sectores básicos; y por el asentamiento en estos polígonos aprovechando las facilidades de comunicación que las grandes infraestructuras generaban.

Simultáneamente, este proceso provocó una masiva afluencia poblacional⁸ que dio lugar a la gran expansión urbana en forma de un barrio obrero de carácter industrial donde conviven la residencia y la industria. El proceso de “colonización residencial”, como ha sido denominado este proceso (Ideas urbanas, 1995), se manifiesta en las cifras

⁶ El Instituto Nacional de Industria (INI) se fundó en el año 1941 (Ley de 24 de septiembre). A dicho organismo se debió el despegue de la zona industrial de Villaverde (Sanz, 1975; Valenzuela, 1976:185; Del Río, 1984).

⁷ En 1940 los empleos generados por las industrias de Villaverde eran entre 1500 y 2000. En la década de los setenta esta cifra superaba los 37.000. Como ejemplo, sólo una de las fábricas (Chrysler) daba trabajo a casi 12.000 empleados, un tercio del total.

⁸ En numerosas ocasiones son las propias empresas las que promueven la construcción de viviendas para sus empleados. Este es el caso de la Colonia Marconi, Boetticher y Navarro o Butano entre otras (OCAP, 1992:213).

de población (de los 6.500 habitantes de la década de los cuarenta, se pasa a casi 200.000 en los setenta y ya en los noventa, la población supera los 250.000 habitantes). La mayor parte del contingente de población procede de la inmigración rural del último siglo y, al contrario que en otros barrios desfavorecidos, los casos de infravivienda y chabolismo no han destacado como el elemento fundamental de la problemática en el ámbito de estudio, al menos no de forma generalizada; hay excepciones como es el caso del sector denominado como *Cementerio de Villaverde*, donde se manifiestan otras problemáticas relacionadas con el realojamiento y la falta de equipamientos y servicios varios⁹. ¿Cuándo surge entonces el problema? Hasta los setenta éste era básicamente medioambiental, de contaminación por el escaso control sobre la industria hasta que llegó la crisis a partir de 1975¹⁰. Ante ella, las grandes empresas prejubilán, ponen en marcha planes de regulación, etc., pero las pequeñas industrias directamente despedirán a sus trabajadores. Con ello, llegó el paro y con él diversas actividades marginales, fundamentalmente aquellas relacionadas con la droga. El proceso de desindustrialización de Villaverde es el principal proceso que explica el desfavorecimiento actual.

Sin embargo, el desfavorecimiento de Villaverde no solo tiene un componente social muy fuerte. También se manifiesta en el entorno construido. El paulatino crecimiento de Villaverde se acelera en el siglo XX¹¹. Es el momento en el que se produce el paso de una sociedad eminentemente rural a otra industrial. Este hecho provocó diferentes transformaciones en el entorno urbano (también en el social). Junto a las tradicionales casas bajas del núcleo consolidado surgirán primero edificaciones aisladas y posteriormente edificios en altura (en manzana cerrada) que irán sustituyendo paulatinamente a los primeros. Se confirmaba, así, un proceso que todavía hoy puede constatar y que se traduce en la renovación del caserío. Aunque la estructura urbana primitiva aún es visible, son numerosos los ejemplos de sustitución puntual. Con ello, se produce la expulsión de los habitantes tradicionales y la llegada de nueva población, que, atraída por los bajos precios de las viviendas, presenta características socioeconómicas “comunes” a las de los habitantes originales. Por tanto, ante la transformación del continente y del contenido, persisten unas condiciones de desfavorecimiento similares.

Uno de los ejemplos más claros de cómo un proceso anterior puede tener consecuencias en la actualidad lo constituyen las intervenciones de política pública masiva en materia de vivienda de la década de los cincuenta y sesenta. A los polígonos de vivienda de Orcasitas y a las colonias repartidas por todo el distrito se suman las de las Unidades Vecinales de Absorción. La de Villaverde, hoy desaparecida y ocupada por los terrenos del sector urbano denominado como *Puebla de Sanabria*, aparece por primera vez en un Decreto del año 1961. Promovida por el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), que encomienda la construcción a la Obra Sindical del Hogar (OSH), se puso en marcha dos años después y fue uno de los ejemplos más desastrosos del urbanismo madrileño. Fue derribada a raíz de la puesta en marcha del *Programa de*

⁹ El proceso de ocupación residencial en otras zonas del Distrito estuvo influenciado por el asentamiento espacial por grupos o poblados, por la homogeneidad social baja de los residentes, por el grado de asociacionismo, por la capacidad económica reducida y por las intervenciones públicas posteriores.

¹⁰ El repaso de algunos de los procesos acontecidos en Villaverde a partir de la crisis de la industria tradicional y cómo se produce su reestructuración territorial, demográfica y económica en otros espacios metropolitanos puede verse en los artículos de Méndez (1983), Celada (1988), Méndez (1990) y Méndez & Razquin (1992).

¹¹ En 1910 contaba con 1.688 habitantes. En 1950 esta cifra rondaba los 26.000 residentes.

Barrios en Remodelación en el año 1984. Igualmente, la zona aledaña surgió fruto de un proceso de realojamiento, largo, tedioso y complicado, de poblados chabolistas cercanos y de población desfavorecida proveniente de otras zonas de la capital. En definitiva, intervenciones públicas en materia de realojo mediante las que se crean áreas desfavorecidas.

4.4.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

El Villaverde Alto actual podría definirse como un enclave desfavorecido¹², con una clara existencia de problemáticas relacionadas con el proceso de desindustrialización, fundamentalmente desempleo, como espacio marginado, donde se suceden crisis sociales, urbanísticas o medioambientales, agravadas por la existencia de colectivos excluidos y de difícil integración, caso del colectivo gitano, así como de la presencia de actividades marginales.

Este espacio, antiguo núcleo y asentamiento de la industria de Madrid, se convierte en uno de los peor dotados del municipio. Téngase en cuenta que el mayor número de equipamientos y dotaciones quedan al otro lado del límite norte (Usera) y este (Vallecas). Asimismo, la abundancia de espacios libres, en su mayor parte periféricos, provocan la falta de cohesión del tejido urbano. La lejanía y el difícil acceso suponen una considerable limitación para su uso por parte de los vecinos (Denche & Alguacil, 1988:68). Constituyen además, espacios de inseguridad, que adecuadamente aprovechados, podrían suponer importantes reservas de suelo para equipamientos, dotaciones, viviendas o espacios verdes.

El informe sobre la situación socio-urbanística previo a la elaboración de un plan integral para los distritos de Villaverde y Usera plantea los siguientes problemas más relevantes en el ámbito de estudio: el hacinamiento, las altas densidades, la vivienda inadecuada y la escasa calidad edificatoria, que en algunos casos es infravivienda. Las carencias dotacionales, los problemas de transporte (dependencia) en un marco de fuerte desarticulación interna de los barrios y distritos conviven con una más que notable falta de calidad ambiental y una poco deseable promiscuidad entre empresas y viviendas; todo ello configura las señas de identidad de una realidad precaria en grado sumo (Colectivo EMIC, 1993:56). En dicho informe se establece una clasificación de los ámbitos socio-urbanísticos del distrito, donde Villaverde Alto queda caracterizado entre los estratos bajos. El núcleo consolidado como espacio de progresiva precarización social, y la UVA como espacio de exclusión socio-económica¹³ donde los porcentajes de analfabetos, desempleados, trabajadores eventuales y poco cualificados son elevados y donde la presencia de titulados superiores es menor, así como de asalariados fijos y profesionales técnicos.

¹² Así se reconoce también en la publicación del Ministerio de Fomento (2001). Uno de los estudios del citado documento, que lleva por título "La intervención pública en áreas urbanas vulnerables", incluye un catálogo de actuaciones donde se recogen 49 barrios, en 42 municipios españoles, en los que se están desarrollando actuaciones integradas. Plata y Castañar figura como uno de los 11 barrios del área vulnerable denominada "Periferia Sureste de Madrid" (que engloba además los barrios de Caño Roto, Opañel, Orcasur, San Fermín, Pozo del Tío Raimundo, Entrevías, Vallecas 2, Palomeras Norte, Vallecas 1, UVA de Vallecas).

¹³ Son los ámbitos más afectados por la discriminación social, que tienden a excluir a sus residentes de los recursos y bienes ofrecidos por el sistema urbano.

Una primera aproximación permite detectar un espacio caracterizado por: la debilidad del sector comercial y su nula competitividad frente a las grandes superficies, por la huida de los pequeños talleres y la no-sustitución por otros, dado el encarecimiento del suelo; la insuficiencia de dotaciones; los problemas relacionados con la vivienda, en cuanto a disponibilidad, acceso, hacinamiento y presencia de infraviviendas; los problemas de tráfico y consumo de drogas e inseguridad; por último, los problemas asociados a la contaminación ambiental y acústica.

En cuanto a la industria, pese al profundo impacto de la crisis de la segunda mitad de los setenta, Villaverde continúa albergando una elevada capacidad productiva. La industria mantiene una fuerte concentración espacial en la zona¹⁴, si bien ha descendido progresivamente desde las últimas décadas coincidiendo con su automatización.

La caracterización cuantitativa procedente del análisis de los datos del Padrón de Habitantes de 1996 nos lleva a encontrar diferentes grados de problematización en los sectores urbanos analizados. El *Cementerio de Villaverde*, espacio de borde, todavía inacabado, deteriorado y con una presencia elevada de población problemática (gitanos y realojados) se caracteriza por unos elevados índices de desempleo, por los bajos niveles de educación de la población y por la existencia de importantes porcentajes de trabajadores eventuales y no cualificados. El hecho de constituir un área de realojo, lo que condiciona inevitablemente las condiciones socioeconómicas de la población, también se deja notar en los elevados índices de hogares con familia numerosa (14,4).

El espacio físico urbano destaca por altos niveles de deterioro, tanto los espacios verdes (no llegan a serlo sino meros espacios vacantes) como los espacios públicos, donde se evidencian claros indicios de vandalismo. Asimismo, la zona concentra diversas unidades residenciales para el realojo, fundamentalmente de etnia gitana, tanto en bloques colectivos (Foto 2, 3 y 4), como en viviendas unifamiliares alejadas del núcleo principal de población (Foto 5 y 6). En lo social, el ámbito analizado tiene un nivel dotacional claramente deficitario, en buena medida condicionado por la presencia de este colectivo de difícil integración. Por supuesto, no ejerce actividad económica alguna o consiste tan solo en ocupaciones de carácter marginal (asociadas a la droga). En definitiva, es un espacio excluido física y socialmente del resto de la ciudad. El planeamiento tendrá mucho que hacer para propiciar su integración.

En la UVA de Villaverde, aunque demolida, todavía es perceptible su huella en los terrenos que ocupó, actualmente incluidos en el sector urbano de *Puebla de Sanabria*. Las cifras muestran rasgos similares al anterior ámbito, es decir una problemática relacionada con la actividad (desempleo) y con la cualificación laboral (población sin estudios, trabajadores eventuales, no cualificados), así como elevados porcentajes de hogares con familia numerosa. Desde el punto de vista urbanístico, el sector sólo presenta un cierto deterioro de los espacios libres. Sin embargo, es en el plano social donde la problemática es más acuciante: la insuficiencia de las dotaciones, la dificultad de integración del elevado porcentaje de población del colectivo gitano, la ausencia de actividad económica, la exclusión física de un espacio que no ha podido

¹⁴ Sólo cuatro barrios (entre ellos San Andrés y Pradolongo en Villaverde) reúnen más de las dos terceras partes de los establecimientos industriales, mientras que sólo dos barrios (Los Ángeles y San Andrés) se reparten una proporción semejante del empleo industrial (Celada, 1993:86).

superar su pasado como área problemática y la existencia de actividades marginales son su seña de identidad.

La evolución demográfica (Cuadro 4.16) resulta imposible de detectar a causa de los cambios ocurridos en las divisiones administrativas que el distrito de Villaverde ha sufrido en los últimos años. Así, la UVA de Villaverde es en la actualidad un sector urbano de menores dimensiones que la unidad original. El sector urbano de *Cementerio de Villaverde* no aparecía antiguamente más que como una parte del barrio de San Andrés. Su tradicional posición en el borde del municipio, la presencia de instalaciones fabriles y de asentamientos chabolistas ha sido o será sustituida por las nuevas edificaciones previstas en los nuevos planes generales. Así mismo, buena parte de esta zona se integrará en el ya creado Parque Plata y Castañar, sobre terrenos de antiguos asentamientos chabolistas y donde todavía existen asentamientos ilegales o temporales. En principio, la evolución de la población en el periodo 1986-1996 no sufre grandes variaciones. Esto es debido a las propias características de realojo "in situ" del mismo número de residentes originales (caso de la UVA), por los procesos de renovación en el núcleo de Villaverde, y por el aumento imprevisible hasta el futuro censo de la unidad del Cementerio, dados los nuevos conjuntos residenciales proyectados.

Cuadro 4.16. Villaverde Alto. Evolución de la población [1986-1996]			
	1986	1991	1996*
UVA	2.851	3.541	2.468
Villaverde Alto	37.172	36.664	36.573
Cementerio de Villaverde			2.134

* Los datos no se corresponden con los mismos ámbitos territoriales

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos demográficos del Censo y del Padrón de Habitantes

4.4.4. Políticas e instrumentos para la intervención

La intervención pública en materia de vivienda en Villaverde se remonta a la década de los cincuenta con la puesta en marcha del Plan Parcial de Villaverde (1951), en coherencia con el Plan General de 1946, que cataloga el ámbito como industrial. Sobre esta base urbanística actuó la industrialización, pilotada por el INT¹⁵. Las décadas posteriores estuvieron marcadas por la intervención estatal en materia de vivienda sobre determinados ámbitos del entonces distrito de Villaverde. Orcasitas, Usera, San Cristóbal de los Ángeles, Villaverde Bajo y otros ven como la intervención oficial va poco a poco acabando con los diferentes suburbios situados en estas zonas.

El Ayuntamiento de Madrid, a través del planeamiento vigente también ha ido modificando el área, convirtiéndolo en un polo de desarrollo industrial y regulando los sucesivos crecimientos urbanos. En Villaverde se ha primado la combinación industria-residencia. El último plan general (1997), carece de capacidad de erradicar o modificar lo ya existente, puesto que el conjunto urbano se halla ya consolidado, únicamente plantea los crecimientos futuros. Desde este punto de vista, la actuación más relevante es la prevista en el sector urbano denominado como *Cementerio de Villaverde*. En el mismo se van a aplicar diferentes figuras: el API.17.13 (Colegio Nuevo Centro)

¹⁵ Algunas aportaciones muy valiosas sobre la labor del Instituto Nacional de Industria tanto en España como en Villaverde pueden ser las de Valenzuela (1976) y Del Río (1984).

planifica un nuevo equipamiento; el APR.17.08¹⁶ (Arroyo Butarque), a desarrollar a través de un Plan Especial por el sistema de actuación de expropiación define 38.918 metros cuadrados de uso residencial, 30.000 de zonas verdes y 5.000 de equipamiento público; por último, el borde se plantea como un Plan Parcial (API.17.04 Anillo Verde de Villaverde). Como su nombre indica, se trata de una operación de remate del borde urbano. Al igual que el caso anterior, a día de hoy todavía queda por desarrollar la mayor parte del mismo. En el sector urbano de *Puebla de Sanabria* se plantea la obtención del suelo liberado hace décadas por la operación de barrios en remodelación y que debería destinarse a diferentes equipamientos y dotaciones para el área.

Hasta ahora hemos visto las diferentes previsiones en materia de vivienda y urbanismo. El otro gran componente configurador de la fisonomía y el carácter actual que presenta el área lo constituye la implantación industrial. Como ya se ha señalado, el origen del carácter industrial de Villaverde arranca de la localización del área y su facilidad de comunicación (Del Río, 1984; Denche & Alguacil, 1986; Marsa & Díez de Baldeón, 1986). La principal iniciativa pública en esta materia es protagonizada por el Instituto Nacional de Industria¹⁷ (INI). Dicho organismo, apoyado por la voluntad política del Régimen y por el propio planeamiento, como ya se ha señalado, será el encargado de impulsar el proceso industrializador. En los años posteriores a la Guerra Civil y hasta la década de los setenta cuando se consuma la etapa de mayor industrialización de Villaverde, vinculado, en gran medida, con la orientación política que dirigió la economía del país (Del Río, 1984:155), provocando el asentamiento de industrias denominadas “de interés nacional” (Denche & Alguacil, 1986:44) como Boetticher, Marconi Española, Euskalduna, Barreiros, Aristrain, Chrysler, Estándar, Empresa Nacional de Camiones, etc. “A ritmo acelerado, Villaverde se irá transformando en un barrio lejano de Madrid, porque ha dejado de ser un municipio próximo a la capital” (Denche & Alguacil, 1986:45).

Fue a partir de 1975 cuando se produjo el parón de la actividad industrial en el campo del Área Metropolitana de Madrid. Las causas son enormemente complejas y están en relación con cambios internacionales en los modos de producción. El caso es que Villaverde Alto sufrió como ninguna otra zona industrial madrileña los efectos de esta crisis. El reajuste económico se inició casi por sorpresa pero de forma implacable, apareció por primera vez el desempleo, y con él, la decadencia, el abandono de actividades, la presencia de actividades delictivas, etc.

El paisaje industrial de Villaverde es una mezcla de los esqueletos de las antiguas fábricas que han sido utilizados por segmentos de población marginal y de empresas de tecnología avanzada o en sectores como los servicios. Las consecuencias de la desindustrialización en Villaverde son diversas:

- Falta de presión formativa de los residentes.
- Refuerzo de una cultura obrera.
- Escasas o nulas vías de integración social y urbana por la vía del trabajo.

¹⁶ En la actualidad, y aún a pesar de que se plantea como intervención del primer cuatrienio del Plan General de 1997 la mayor parte del mismo no se ha llevado a cabo. Con ello, el objetivo de obtener suelo para completar las zonas verdes y el desarrollo residencial del área, así como de las dotaciones no se ha conseguido. Será necesaria una aceleración del proceso para conseguir estos objetivos.

¹⁷ Creado por Ley del 25 de septiembre de 1941.

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Caracterización General

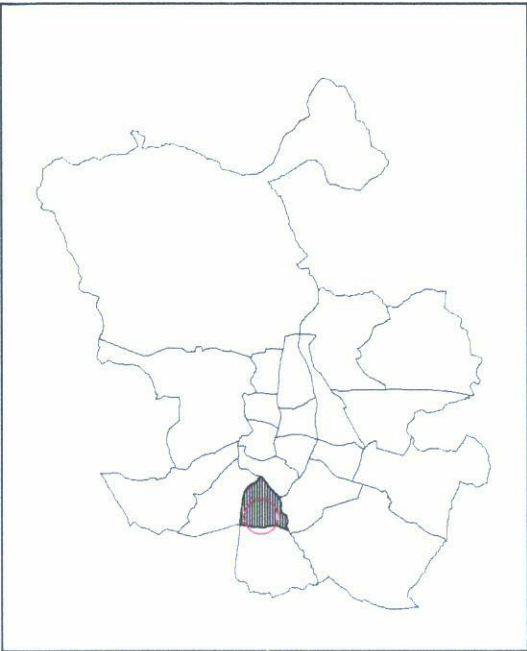
Denominación
Villaverde Alto

Distrito
Villaverde

Barrio
San Andrés

Sector/es Urbano/s
Cementerio de Villaverde (incluido en su totalidad)
Puebla de Sanabria (incluido en su totalidad)

Población total
4.602 residentes



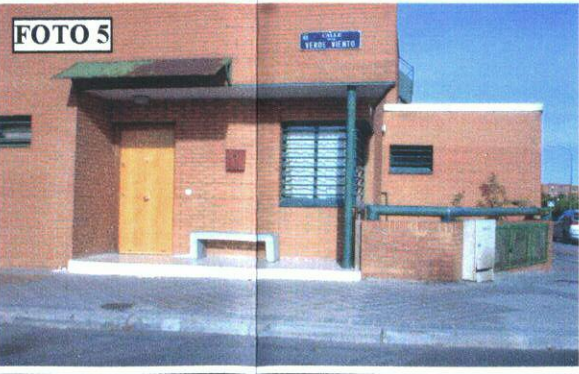
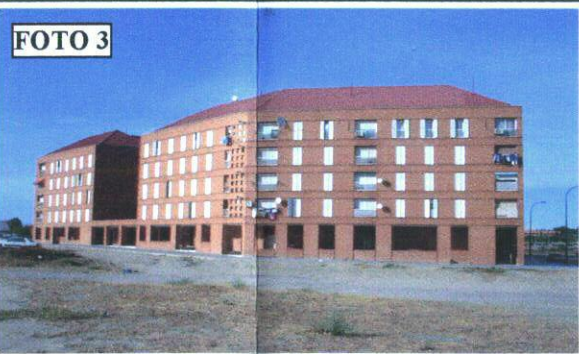
Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	57 %	Tasa de Trabajadores No Cualificados	35,1%
Tasa de Desempleo	42 %	Tasa de Hogares Monoparentales	14,2%
Tasa de Desempleo Juvenil	52,4%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	5,4%
Tasa de Desempleo Femenino	45,9%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	8,7%
Tasa de Población Sin Estudios	31,8%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	10,2%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	0,7%	Tasa de Población Inmigrante	0,3%
Tasa de Trabajadores Eventuales	48,6%		

Caracterización Cualitativa

Problemas ligados al entorno urbano			
Infraestructuras	X	Espacios públicos	X
Obsoletas		Deficiente conservación	
Mal estado general		Falta de limpieza	
Inadecuadas		Deterioro	X
Problemáticas	X	Ligados al transporte público	
Espacios verdes	X	Escaso	
Ausencia y/o Carencia		Mala accesibilidad	
Deficiente conservación		Problemas medioambientales	X
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física	
Deterioro de los mismos	X	Otros	
		Problemas ligados a la vivienda	X
		Autoconstrucción	
		Antigüedad de las mismas	
		Escaso mantenimiento y/o reforma	
		Hacinamiento	
		Falta equipamientos básicos	
		Espacios interedificios	X
		Dificultad accesos	
		Deterioro de los mismos	X

Problemas ligados al entorno social			
Dotaciones y Equipamientos	X	Escaso grado de asociacionismo	
Insuficiencia	X	Dificultad integración grupos	X
Carencia		Ligados a la actividad económica	X
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades	
Deterioro		Cierre y/o expulsión	X
		Desarraigo físico y/o social	X
		Exclusión física del ámbito	X
		Inseguridad latente y/o explícita	X
		Presencia de actividades marginales	X



- Supeditación de la implantación residencial hacia los espacios industriales todavía existentes.
- Interrupción de procesos de evolución de asentamientos.
- Aplicación de políticas estatales al margen de consideraciones urbanas o de conjunto.
- Persistencia de problemas medioambientales (contaminación).
- Fragmentación del territorio.
- Especialización del espacio productivo.
- Presencia de espacios industriales sin uso.
- Existencia de bolsas de pobreza.

También sería interesante señalar algunas aportaciones, de carácter estratégico, destinadas al diagnóstico previo a la puesta en marcha de programas de intervención similares. En esta línea se incardinó el informe sobre la *Situación socio-urbanística para el desarrollo de un Plan Integral en los distritos de Villaverde y Usera*¹⁸ (1992), antecedente directo del propio *Plan de Inversiones*, en el que se formulaban diferentes intervenciones pensadas para la recuperación del medio urbano:

- Finalización de los espacios periféricos a través de la construcción de equipamientos convivenciales gestionados por los ciudadanos y en forma de mini polígonos de actividades económicas; la necesaria reforma de la Avenida de Córdoba, llevada a buen término hoy día, posibilitando la conectividad entre barrios, el favorecimiento de los contactos sociales y la potencialidad del desarrollo económico.
- Construcción del Parque Lineal del Manzanares como recuperación del espacio rural y natural, por gestión vecinal y a través de iniciativas de economía social.
- Ampliación del Parque Plata y Castañar como parque ruralizado, de gestión vecinal y como forma de atracción de la actividad económica.
- Erradicación de espacios vacíos como los ocupados por la antigua planta de Boetticher y Navarro o el Cuartel de Ingenieros o la Academia de Automovilismo del Ejército.

Otra de esas aportaciones de diagnóstico y proposición fue el *Plan Integral de recuperación del medio ambiente urbano en Usera y Villaverde*. Se trata de un documento elaborado también por la O.C.A.P.¹⁹, en que formulan las propuestas para dicho plan. Se enmarca dentro de las políticas comunitarias para zonas industriales obsoletas. En él colaboraron el Ayuntamiento, la Comunidad de Madrid y la Unión Europea. El objetivo era elaborar un conjunto de medidas, proyectos o propuestas, que, de llevarse a cabo, conseguirían superar problemas medioambientales, de hábitat y de entorno residencial y productivo, y establecer las condiciones necesarias para la plena integración urbana. La situación que denuncia el estudio se resume en el slogan: "*Villaverde está donde está, se hizo como se hizo y es como es*" (Ideas Urbanas, 1995:27).

El panorama de intervención sufre un cierto colapso durante varios años en los que sigue agravándose la problemática de orden social. A las carencias que aparecen

¹⁸ El informe fue llevado a cabo por orden de la Oficina de Cooperación para Actuaciones Preferentes (OCAP) por las empresas Colectivo EMIC y Estudio 3. En la bibliografía correspondiente pueden encontrarse las referencias necesarias.

¹⁹ Esta vez se solicitará la colaboración de la empresa Ideas Urbanas, S.A.

relacionadas con la vivienda, aunque de mucha menor entidad que las originarias, se suman el desempleo, el fracaso escolar, la falta de dotaciones o la inseguridad, entre otros. El *Plan de Inversiones en Villaverde y Usera* ha supuesto una inyección inversora necesaria para llevar a cabo la política destinada a resolver estas carencias, ya que ha sido en los sectores contemplados en esta monografía donde más ha incidido. Con un horizonte temporal de seis años (1998-2003) y con un presupuesto total que supera los 108 millones de euros, dicha intervención ha tenido un claro objetivo: la mejora de la calidad de vida de los habitantes de estos distritos. Además se han planteado otra serie de objetivos, entre los que son de destacar:

- Realizar la toma de decisiones de forma colectiva y por consenso de todos los implicados.
- Solucionar los problemas de educación y formación, así como los relacionados con el desempleo.
- Crear nuevas zonas verdes e infraestructuras y rehabilitar aquellas que se encuentran en mal estado.

Para establecer las prioridades del citado Plan de Inversiones se elaboraron dos estudios: uno de necesidades, realizado por la *Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid* (FRAVM) y las propias asociaciones del ámbito; otro de carácter técnico, realizado por la empresa Arthur Andersen, consultando en todo momento a las propias asociaciones. Una vez detectadas las prioridades se constituyeron varias Comisiones: Formación-Empleo y Desarrollo, Educación, Infraestructuras, Asentamientos Marginales, Renfe-Avda. de Córdoba-Vías Públicas, Parque Lineal del Manzanares, Metro-M 40-Cables de alta tensión y la de seguimiento de las inversiones, estableciéndose las prioridades dentro de cada comisión.

Hasta la fecha los resultados obtenidos han sido alentadores. A la participación vecinal²⁰ se une la voluntad política de intervención. Se ha conseguido la construcción de centros culturales, apartamentos para personas mayores tutelados y centros para la tercera edad en solares que anteriormente eran puntos de venta de droga; la unión de los barrios a través de la construcción de una carretera, así como la recuperación de parques y construcción de nuevas zonas verdes. Desde el año 1998, la Comunidad de Madrid tiene programada la inversión de 18 millones de euros por año durante seis años, con la que se están solucionando problemas que van desde el desempleo hasta la educación pasando por servicios sociales, dotando a estos distritos de infraestructuras y zonas verdes que no existían hasta la actualidad.

4.4.5. Agentes intervinientes

Los agentes que han participado en el proceso configurador de Villaverde Alto difieren según los temas a tratar: la vivienda; la actividad industrial; las inversiones y

²⁰ La participación de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM) y del Movimiento por la Dignidad del Sur (MDS) ha constituido el principal soporte de la operación. En la Memoria de los años 1998-2001 podemos encontrar una clara relación de las actuaciones llevadas a cabo y por realizar en el marco del plan de Inversiones en los distritos de Usera y Villaverde.

La intervención ha contado igualmente con el beneplácito internacional ya que fue presentada al III Concurso Internacional de Buenas Prácticas, celebrado en Dubai en el año 2000, obteniendo una calificación de "Good".

las demandas vecinales, cada uno de ellos abordado por organismos diferentes, pero siempre con el objetivo de erradicar situaciones de vulnerabilidad asociadas a ellos.

En materia de vivienda los agentes que han intervenido pertenecen a los diferentes escalones de la Administración. Los primeros intentos procedentes del ámbito estatal vienen de la mano del Ministerio de la Vivienda, a través del *Instituto Nacional de la Vivienda* (INV). Éste, en colaboración con otros organismos, fue el responsable de diferentes promociones públicas en el interior del casco de Villaverde y de la Unidad Vecinal de Absorción, construida por la *Obra Sindical del Hogar* (OSH). Tras las transferencias de vivienda y ya a escala regional, las asume el *Instituto de la Vivienda de Madrid* (IVIMA), encargado entre otras cosas de la gestión de las viviendas de realojo y de llevar a cabo el Programa de Barrios en Remodelación que, como ya vimos anteriormente, supuso la sustitución de la UVA. Paralelamente y como órgano especializado en la gestión de los realojos, operó el *Consortio para el Realojo de la Población Marginal* (en la actualidad bajo la denominación de *Instituto para el Realojamiento y la Inserción Social*); entre otras intervenciones, en Villaverde es responsable de la gestión del Poblado Plata y Castañar, así como de realojos menores en otras zonas del ámbito de estudio. Completa el inventario el Ayuntamiento como órgano director del planeamiento que, mediante los organismos dispuestos para ello, primero la *COPLACO* y luego la *Gerencia Municipal de Urbanismo* (GMU) tratará la aplicación de los sucesivos planes generales que han ido configurando el territorio de Villaverde.

En materia de industria el peso de la intervención pública recayó históricamente en el *Instituto Nacional de Industria* (INI). Este organismo, fundado en 1941, fue el máximo responsable de la consolidación de Villaverde como espacio industrial de Madrid. Gracias a la acción estatal, algunas de las principales industrias del país, metalúrgicas en un primer momento, y diversificadas en posteriores años, se van asentando en un territorio con indudables ventajas. En materia de industrialización también fue decisiva la implantación de actividades industriales fruto de la iniciativa privada (Barreiros, Peugeot Talbot, etc.). Además de las transformaciones físicas sobre el territorio, la industria ha influido de manera decisiva en la caracterización socioeconómica de la población del barrio. Su carácter de barrio obrero, la creación de núcleos de vivienda para sus trabajadores, o las consecuencias de la crisis industrial que motivó la aparición del desempleo²¹, son algunos ejemplos representativos de ello.

En las últimas décadas los agentes intervinientes en Villaverde lo han hecho bajo la fórmula de la cooperación. Es el caso de la acción conjunta entre el *Ayuntamiento*, la

²¹ Uno de los instrumentos de promoción industrial aplicados en Villaverde fue su declaración como Zona de Urgente Reindustrialización (ZUR). La reconversión industrial se inició en España en 1984 con una serie de medidas destinadas a reorientar los recursos humanos y financieros hacia sectores con futuro. Se regulaban los planes de reconversión y se establecían una serie de medidas de carácter tributario, financiero y laboral de aplicación en dichos procesos de reconversión. Para ello se crearon los Fondos de promoción de Empleo (FPE) y las ZUR.

Las ZUR se crearon por la Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización, financiándose a través de los Presupuestos Generales del Estado y teniendo también como objetivo la recolocación de los excedentes de la reconversión menores de cincuenta y cinco años. La declaración por el Gobierno permitía a las empresas que realizasen actividades protegibles en dicha zona beneficiarse de subvenciones, preferencia en la obtención de crédito oficial, beneficios fiscales y planes especiales de amortización.

No fueron todo los eficaces que cabía esperar por diversos factores: insuficiencia de recursos, falta de cooperación entre los agentes implicados y, quizás, "un mal entendimiento del problema" (Pascual, 1993; Fernández, 1997; Benito, 2002).

Comunidad Autónoma y las asociaciones vecinales como la *Federación Regional de Asociaciones de Vecinos* (FRAVM) y el *Movimiento por la Dignidad del Sur* (MDS), en el Plan de Inversiones en los distritos de Usera y Villaverde²², cuyas principales características han sido comentadas con anterioridad.

También es de destacar igualmente la existencia de diversas organizaciones sin ánimo de lucro, que proponen y colaboran en la puesta en marcha de apoyo al empleo. Este es el caso de la *Fundación Tomillo*, que promueve la igualdad de oportunidades de niños y jóvenes en desventaja social mediante programas y proyectos pedagógicos, formativos y de empleo, o de la *Asociación para la integración "Semilla"*.

4.4.6. Balance y valoración

Villaverde Alto podría ser definido por la combinación industria-residencia en continua transformación (Del Río, 1984:473). Un espacio donde se encuentran toda la gama de patologías sociales y espacios físicos inacabados, degradados o deteriorados. Un antiguo municipio anexionado a Madrid donde pervive una cierta identidad comunitaria con un fuerte componente de clase trabajadora de corte tradicional. En todo caso, un barrio asimilable a la ciudad por el nivel de servicios, tanto públicos como privados. La complejidad del espacio deriva de la coexistencia de distintas áreas residenciales, algunas de ellas degradadas (UVA de Villaverde, hoy sector urbano denominado *Puebla de Sanabria*) y numerosos espacios industriales.

La singularidad de Villaverde radica en la coexistencia, en un espacio limitado, y en un tiempo breve, de problemas y procesos diversos. "Hay una estructura dinámica, de situaciones cuya síntesis es base obligada para entender los elementos o la jerarquía de elementos y problemas de la realidad sobre la que se quiere intervenir" (Ideas Urbanas, 1995:20).

A diferencia de otros barrios como los que hemos visto anteriormente, su origen no procede de la promoción inmobiliaria típica de la época desarrollista, sino que se ha ido haciendo a través de los años, "lo que denota una mayor personalidad de la zona" (OCAP 1992:222). Como ya se ha apuntado, "los problemas de la periferia, en este caso Villaverde, se agudizaron cuando dejó de llamársele suburbio. Las palabras no son neutras; reflejan modos de entender (o querer entender) la realidad" (Ynzenga, 1994:7).

Igual que ocurre con otros barrios desfavorecidos madrileños, tal es el caso de Palomeras, subyace lo que se denominó como "deuda social". Un compromiso no firmado por parte de la Administración hacia los residentes de éstas áreas que se sienten en el derecho de reivindicar situaciones de mejora en su calidad de vida como pago a los esfuerzos realizados durante los años sesenta y setenta. Se reivindica una vivienda digna, unas condiciones del barrio adecuadas, unos equipamientos mínimos, cualquier cosa que satisfaga los enormes esfuerzos que la población allí residente ha realizado a favor del desarrollo urbano, industrial y económico de Madrid.

La solución de estos ámbitos periféricos está en superar las secuelas, aún hoy presentes, de su realidad suburbial. El problema no subyace ya en la vivienda, sino que permanece escondido y agazapado en el interior de las viviendas, en las características

²² "La Comunidad ha ejecutado ya el 75% del Plan de Villaverde y Usera" El Mundo (19/9/2001).

socio-económicas de esa población. Su detección es mucho más compleja, al igual que la puesta en marcha de soluciones políticas. Sin embargo, el problema (y por tanto la solución) “no está en la posición, sino en la condición” (Ynzenga, 1994:6). Es necesario que estos ámbitos dejen de ser problemáticos a pesar de su localización periférica.

Hoy día, Villaverde, a semejanza con otros ámbitos periféricos, es el espacio del malestar urbano, tal y como se ha definido (Valenzuela, 1996), caracterizado por la marginación y el desfavorecimiento, por situaciones de “victimación”, de un fuerte sentimiento de vulnerabilidad, que provoca, antes o después, fuertes conflictos urbanos. Se configura como un barrio de estratos medios-bajos o bajos donde la principal problemática es de índole social, aunque, también está presente la asociada a ámbitos periféricos de borde de la ciudad y a los provocados por políticas de intervención poco adecuadas.

En definitiva, como ha demostrado, la transformación física de estos barrios periféricos no implica por sí sola la integración social de los residentes (Colectivo EMIC, 1993:66). La satisfacción residencial es un elemento imprescindible, pero no suficiente para superar las causas y condiciones que generan el desfavorecimiento urbano. Villaverde constituye en sí mismo el ejemplo de un barrio periférico donde la intervención tiene todavía un largo camino por recorrer, tanto en el plano urbanístico como en el social.

Monografía: Plata y Castañar. Un ejemplo de intervenciones en el borde de la ciudad. Urbanismo por y para el realojo*

Como quedó puesto de manifiesto en la memoria precedente, el área de Villaverde Alto queda dividida en dos grandes unidades urbanas. Por un lado el sector urbano denominado como "*Puebla de Sanabria*", donde el principal rasgo consiste en ser un núcleo de sustitución de un antiguo polígono de vivienda social temporal y masiva (UVA). El realojo "in situ" ha propiciado el que no se haya producido un relevo generacional y que, por tanto, buena parte de los 2.800 residentes actuales sean los pobladores originales. Por ello, si ya desde un principio dichas promociones iban dirigidas a sectores de población con importantes carencias, en la mayor parte de los casos éstas han tenido una continuidad temporal o incluso se han visto agravadas con el paso de los años. Y esto en definitiva, marca y condiciona la situación social de desfavorecimiento que en esta unidad residencial persiste en la actualidad.

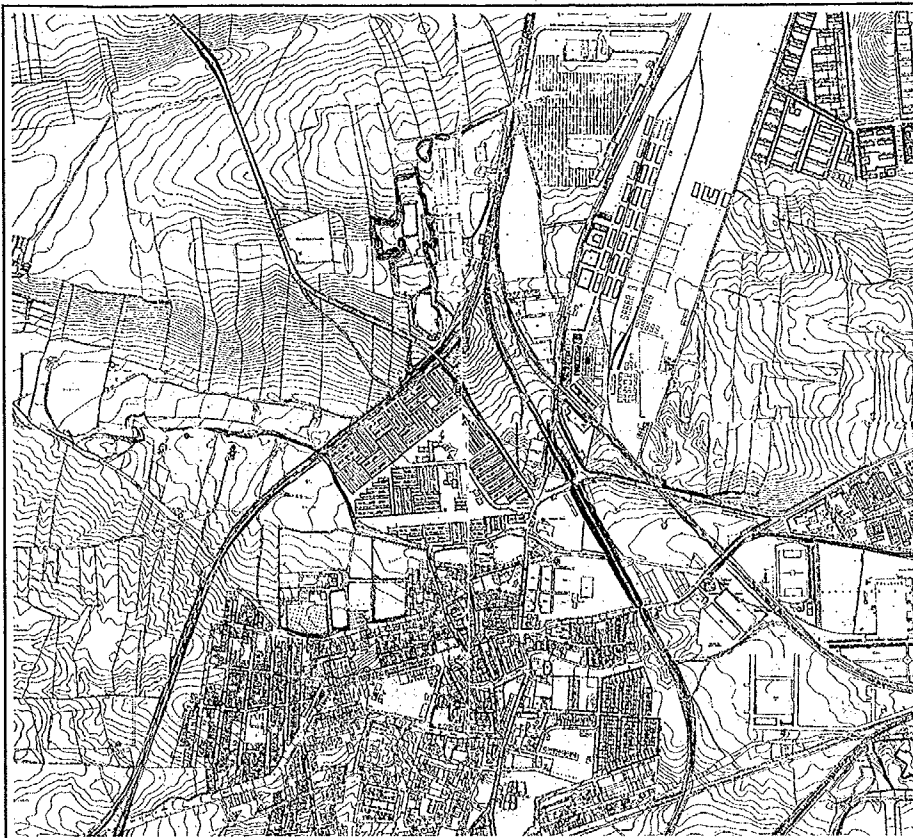
Por su parte, la otra gran unidad residencial, enclavada en el sector urbano denominado como "*Cementerio de Villaverde*", también debe a sus orígenes las condiciones actuales de desfavorecimiento existentes. Esto es así dado que son las propias instituciones públicas las que allá por finales de los años ochenta deciden levantar toda esta pieza urbana. En ella son realojados gentes procedentes de diferentes asentamientos chabolistas. Es por tanto una clara política de realojamiento masivo. Podría llegar a entenderse casi como la formación de "*ghettos*" modernos. Puesto que sus lugares de procedencia son los más excluidos de la ciudad (los asentamientos chabolistas), el cambio radical a viviendas colectivas casi integradas en la ciudad, puede acabar dando lugar a un nuevo espacio de marginalidad.

Estas dos grandes unidades tienen una correspondencia directa con ámbitos de planeamiento concretos. Según el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en la UVA de Villaverde se aplica una ordenación específica en el Área de Planeamiento Incorporado 17.01, denominado con el mismo nombre. Por su parte, la unidad residencial denominada como Plata y Castañar (la mayoría de los residentes proceden del desmantelamiento del asentamiento chabolista de Plata y Castañar, hoy día desaparecido y ocupado por esta unidad residencial y por una enorme extensión de zona verde que se conoce con el mismo nombre), resulta de la aplicación de dos figuras de ordenación: un plan parcial y un plan especial, de cuyas características nos ocuparemos en apartados posteriores.

En ambos casos vemos cómo son varias las coincidencias que se dan sobre un mismo espacio geográfico. En primer lugar, un área periférica de borde de la ciudad, un espacio planificado y creado con el objeto de paliar una situación carencial de los propios residentes en el caso de la unidad vecinal; en el otro se parte de situaciones similares de desfavorecimiento social y económico pero esta vez de población ajena a la pieza urbana, caso de Plata y Castañar. Un espacio donde, además, se acumulan problemáticas similares, que van desde el desempleo, a la falta de cualificación laboral y escolar, a la presencia de colectivos desfavorecidos o de actividades marginales como el tráfico de drogas; todas ellas tienen un origen socioeconómico, puesto que en principio, los problemas ligados al espacio residencial se encontrarían prácticamente superados.

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Villaverde Alto



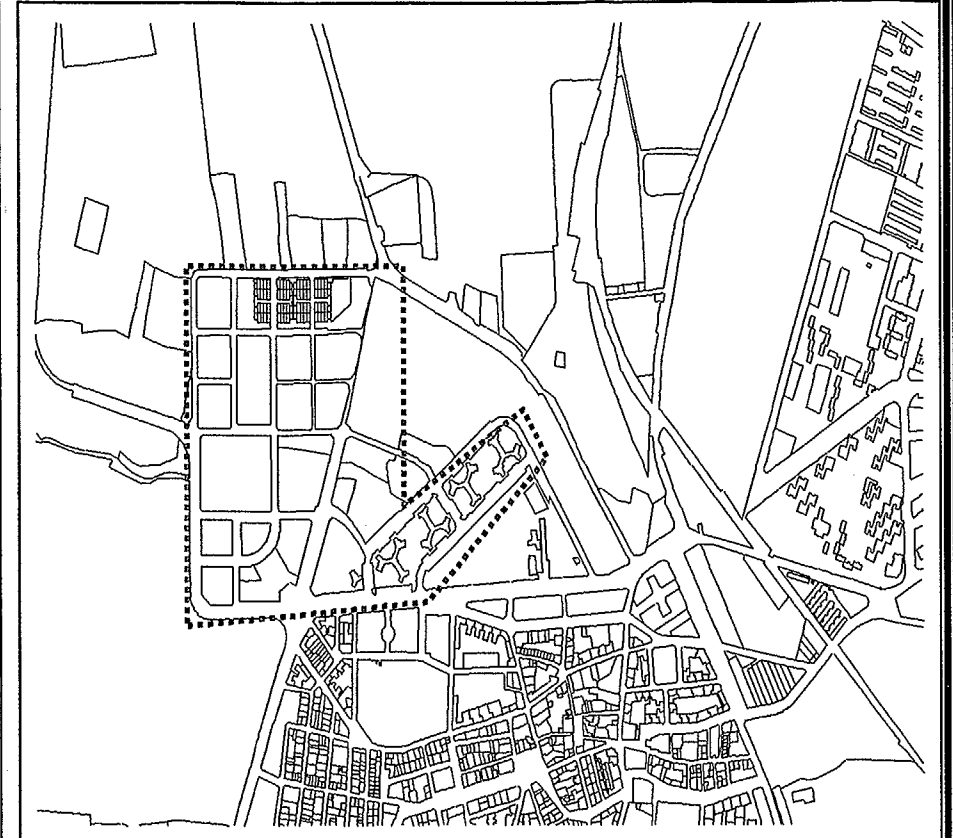
Plano Topográfico Año 1963
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Escala 1:5000

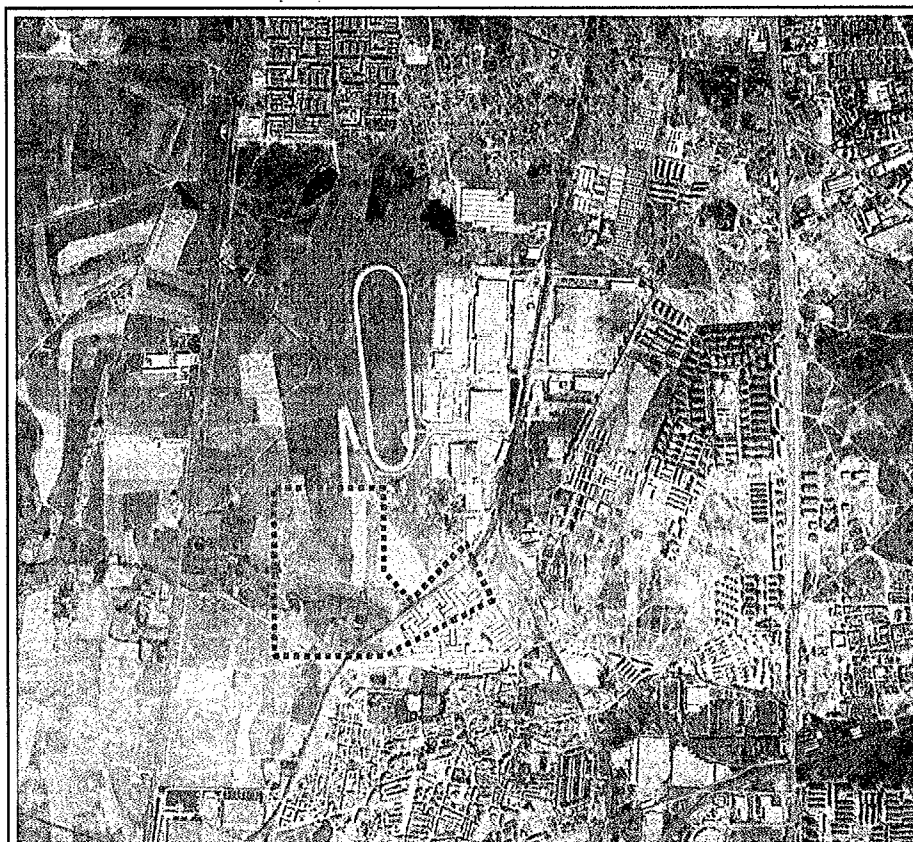


Plano Topográfico Año 1978
Fuente: COPLACO

Escala 1:5000

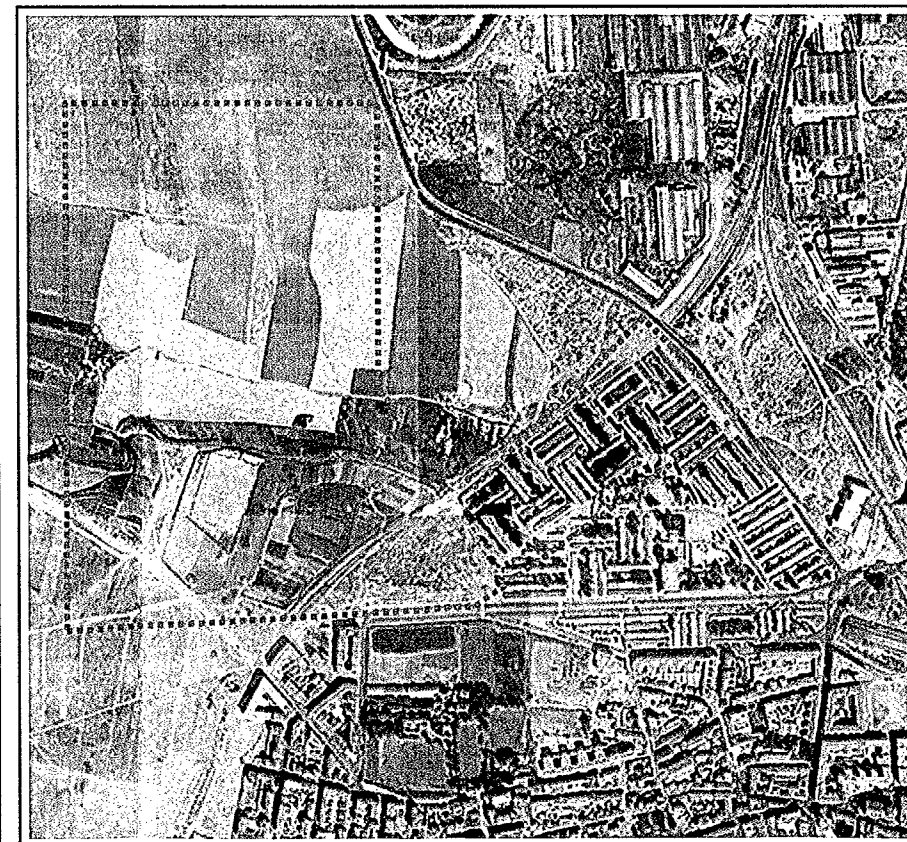


Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



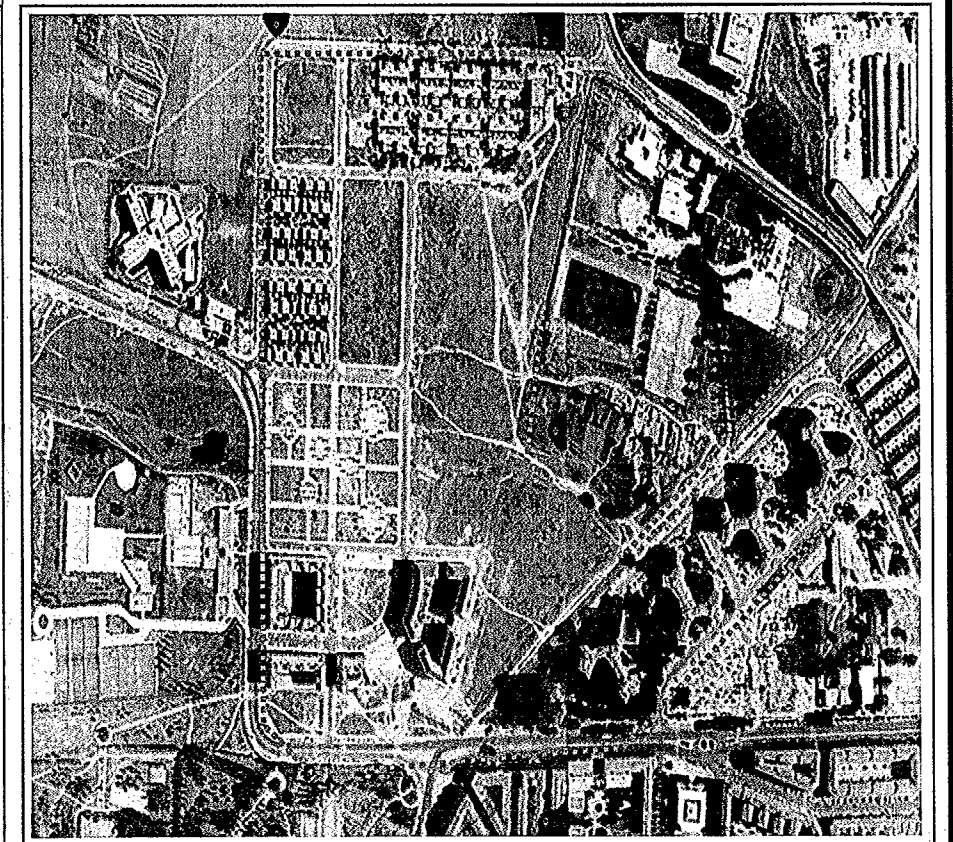
Fotografía Aérea Año 1956
Fuente: Vuelo americano

Escala 1:33000



Fotografía Aérea Año 1976
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:4500



Fotografía Aérea Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000

Al analizar la forma de crecimiento urbano de las unidades residenciales estudiadas, según las fotografías aéreas y planos adjuntos, podemos corroborar los argumentos anteriormente planteados. Así, en los planos topográficos de 1955 y 1978 vamos a poder ver cómo únicamente aparece la primera de las grandes unidades, quedando el resto de espacio vacante de ocupación urbana. Ello es debido al propio origen de unidad vecinal, puesta en marcha como una operación urbana de realojamiento temporal, ocupando un espacio periférico, liberado con el objetivo único de servir de residencia ante una gran demanda de la misma en la capital. Es por tanto una operación política, planificada que ocupará espacios libres, al borde del casco tradicional del antiguo municipio de Villaverde Alto, junto a instalaciones industriales tan importantes como la entonces denominada factoría de Chrysler-Talbot.

A principios de los noventa se construyó la segunda de las dos grandes unidades residenciales del ámbito de estudio. Se levantó con el objeto de servir de cierre y remate del borde de la ciudad. Llevó consigo todo un laborioso y complicado proceso de realojamiento de población que tras varios años culminó en la situación que hoy día podemos encontrar. Se trata de un espacio urbanizado donde se agrupan diferentes conjuntos de edificaciones colectivas y unifamiliares, junto a una enorme extensión de zona verde, que antaño fue ocupada por un importante núcleo de infraviviendas. Es, pues, un espacio planificado y ordenado de acuerdo a la legislación urbanística vigente, aunque aún inacabado; por ser un espacio periférico todavía están ausentes importantes elementos urbanos que lo acaben consolidando como parte integrante de la ciudad.

Por su parte, las fotografías aéreas no hacen sino corroborar los argumentos anteriores. Las dos primeras muestran un espacio definido y construido ocupado por la unidad vecinal junto a una enorme extensión de espacio vacante por su límite occidental que se extendería hasta la carretera de Toledo (N-401). En la parte meridional aparece el casco antiguo del municipio de Villaverde Alto, mientras que el resto del espacio queda ocupado por instalaciones industriales cercanas. En la fotografía de 1997 ya aparecen las nuevas edificaciones ubicadas en grandes parcelas y distribuidas de acuerdo con el planeamiento. La vivienda unifamiliar se localiza en la parte septentrional, quedando la colectiva próxima al casco consolidado, junto a los edificios situados sobre los terrenos de la antigua unidad vecinal. Se trata de una operación urbana que todavía no ha finalizado, con unas características peculiares en el trazado de sus límites, por lo que todavía hoy se advierte un gran espacio de terreno sin urbanizar entre las edificaciones ya levantadas. Ello condiciona aún más el estado carencial del conjunto por lo que supone de inconexión y aislamiento de las unidades urbanas existentes respecto a las edificaciones próximas al casco consolidado. Se trata además de espacios baldíos, donde se acumula basura e inertes, que aumentan el aspecto de deterioro general del ámbito de estudio.

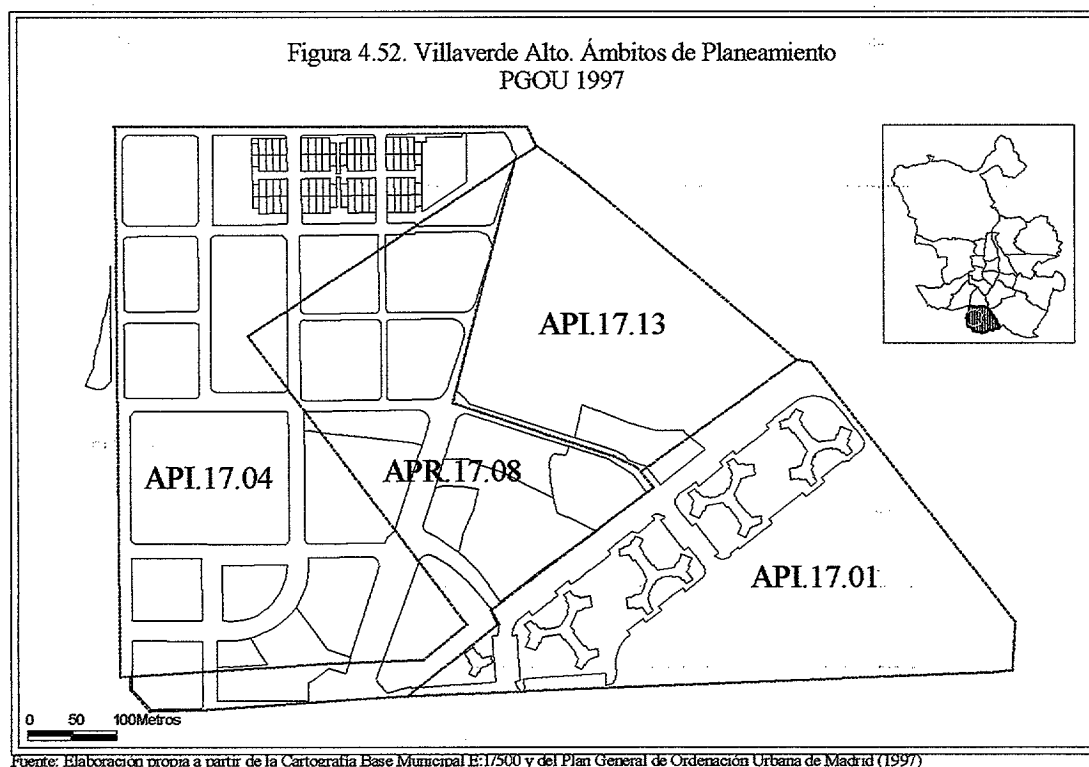
La monografía trata de desentrañar el proceso de sustitución y creación de la edificación existente, los problemas acontecidos durante el desarrollo de la intervención, sus dificultades o las herramientas empleadas. Entendiendo como tal una política de erradicación del desfavorecimiento de carácter sectorial, puesto que únicamente se ha intervenido sobre un único elemento (el espacio construido) y sobre un territorio perfectamente delimitado²³. Un proceso que pasó por la erradicación de los problemas relacionados con la vivienda pero que no ha logrado superar las carencias de

²³ Es por tanto un claro ejemplo de lo que se denomina como *"area based policies"*.

tipo social de los residentes. Una forma de intervenir en la ciudad muy criticada por cuanto supone la agrupación en un mismo territorio de una población desfavorecida²⁴.

1.- La planificación urbanística²⁵ como base normativa del proceso de formación del espacio urbano de Villaverde Alto

Si algo va a caracterizar al ámbito de estudio es el importante peso que ha tenido el planeamiento urbanístico en la configuración de los sectores urbanos considerados²⁶. En el suelo ocupado por la antigua UVA mediante la aplicación de un marco normativo capaz de establecer los espacios destinados a equipamientos y dotaciones; en Plata y Castañar estableciendo las directrices básicas de delimitación y reparto del suelo, tratando de conseguir los objetivos marcados.



Como muestra la Figura 4.52 son varios los ámbitos de planeamiento entre los que se reparte el conjunto del área de estudio, unos por completo y otros de forma parcial. Así, el sector de la antigua UVA se incluye dentro del Área de Planeamiento Incorporado 17.01 (U.V.A. de Villaverde). Por su parte, en Plata y Castañar las figuras

²⁴ De hecho, la intervención en Plata y Castañar se asemeja a los planteamientos del “*exclusionary zoning*” de las regulaciones urbanísticas americanas, planteadas con el ánimo de agrupar a las minorías desfavorecidas mediante una serie de instrumentos jurídicos (Ponce, 2001:670).

²⁵ La información para la elaboración de este apartado ha sido obtenida en el Departamento de Atención Pública de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.

²⁶ Esta hipótesis ya ha sido defendida por otros autores. En especial son de gran interés las aportaciones de Ponce (2001 y 2002) acerca del limitado, pero necesario, papel del derecho urbanístico en relación a la contención y erradicación de la segregación espacial en las ciudades españolas. Valga como ejemplo la siguiente afirmación: “Una de las causas de la segregación espacial se halla en el Derecho urbanístico existente en España, en las insuficiencias de éste para contrarrestar la extensión del monofuncionalismo en el planeamiento urbano y la concentración de viviendas sociales en determinadas áreas urbanas”.

adoptadas son varias y se engloban en dos planes simultáneos con una llamativa divisoria entre ambos. Éstos son el Área de Planeamiento Incorporado 17.04 (*Anillo Verde de Villaverde*) y el Área de Planeamiento Remitido 17.08 (*Arroyo Butarque*). Junto a ellos se encuentra un área dotacional que acabaría de completar la zona, el Área de Planeamiento Incorporado 17.13 (*Colegio Nuevo Centro*).

1.1. API.17.01 “U.V.A. de Villaverde”

La Unidad Vecinal de Absorción de Villaverde²⁷ formó parte de un programa de vivienda temporal emprendido por el régimen franquista durante el verano del año 1963. Fue promovida por el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), y construida por la Obra Sindical del Hogar (OSH) influyendo decisivamente en la composición social del Villaverde actual. El conjunto residencial provisional también fue conocido como “Colonia de los Toreros”, estaba situado al norte del núcleo de Villaverde Alto y se componía de 950 “albergues” con un tamaño medio de 50 metros cuadrados, de una sola planta y formando hileras.

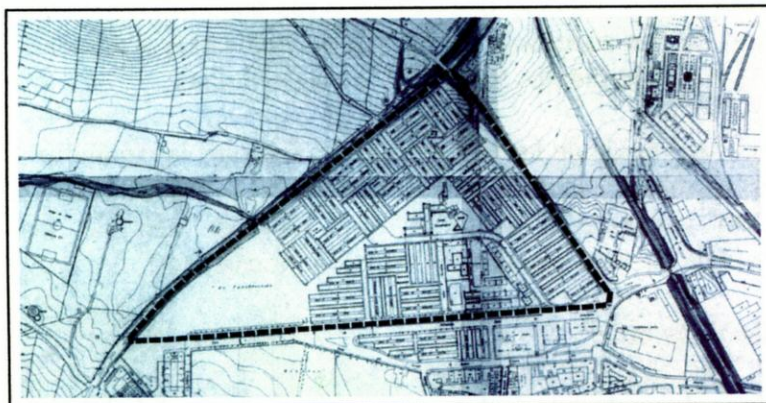


Figura 4.53. Villaverde Alto.
Plano de la U.V.A. de
Villaverde. Estado original.
Fuente: Oficina Municipal del
Plan, 1984



Figura 4.54. Villaverde Alto. Fotografía
de la U.V.A. de Villaverde.
Estado original.
Fuente: Oficina Municipal del Plan,
1984

²⁷ Una presentación exhaustiva de las características del espacio urbano y de la población de la unidad vecinal de Villaverde puede encontrarse en las publicaciones de Del Río (1984) y De la Quadra-Salcedo (2003).

Ante el grave deterioro de la UVA, transcurrida algo más de una década de funcionamiento, en 1977 quedó finalizado el *Proyecto del Plan Parcial para la Remodelación de la UVA de Villaverde*. En él se preveía la construcción de 1.200 viviendas, más los correspondientes equipamientos, aunque nunca fue llevado a cabo. Con posterioridad, en el año 1984, esta pieza urbana fue demolida en el marco del *Programa de Barrios en Remodelación*. En este caso se construyeron 957 viviendas sobre las 20 hectáreas de suelo aportado por la Administración, que fueron habitadas por población procedente de la propia unidad vecinal original.

El Plan General²⁸ de Madrid de 1985 calificó la superficie ocupada por las antiguas edificaciones como un Área de Planeamiento Diferenciado (APD 12-4) que posteriormente fue modificada por el Plan General de 1997, calificando esta superficie bajo un Área de Planeamiento Incorporado (API.17.01). El sistema de actuación elegido fue el de expropiación, con una superficie edificable resultante de 59.846 m² y una densidad de 75 viviendas por hectárea. La superficie máxima edificable final fue de 131.122 m². A las edificaciones se les asignó una altura máxima de 14 plantas en tipología de bloques en estrella, con un uso característico residencial (Figura 4.56). Al modificarse las edificabilidades y tipologías de la edificación, con la consiguiente mayor densidad, se liberó un importante espacio dedicado a otros usos diferentes del residencial. En concreto, se trató de una superficie de 16.441 m² dedicados a espacios libres y zonas verdes, 23.223 m² a equipamientos y 1.428 m² a uso religioso.

El resultado fue una total sustitución de las edificaciones existentes levantándose en su lugar unas nuevas, más modernas, junto con sus dotaciones y equipamientos correspondientes. Una solución típicamente sectorial que resuelve una de las problemáticas, la vivienda, pero deja latentes otras (sociales, económicas, etc.).

1.2. API.17.04 “Anillo Verde de Villaverde”

La principal característica urbana de este ámbito radica en que la totalidad de las viviendas son promovidas en régimen de promoción pública. De hecho, todos los residentes, como se dijo con anterioridad, proceden de asentamientos chabolistas y, por tanto, estamos hablando de viviendas de realojamiento promovidas y construidas por un ente público como es el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA).

Como ya se ha dicho, el espacio donde se ubica esta unidad residencial se urbaniza y se construye en época muy reciente, por lo que sus antecedentes históricos son nulos. Este espacio debía de desarrollarse mediante dos Programas de Actuación Urbanística (PAU 6 y PAU 14), como instrumentos de concentración de la edificabilidad en la parte más cercana al casco urbanizado de Villaverde, liberando el resto como zona de reserva forestal (fue posteriormente ocupado por el parque Plata y Castañar, el más importante del distrito, en conexión con la N-401 y complementado con unas extensas instalaciones deportivas).

El API.17.04 se incardina por tanto en una unidad urbanística mucho mayor²⁹ (PAU 14) que nunca se ha llevado a cabo en su integridad. Fue aprobado

²⁸ La aprobación definitiva del anterior Plan Parcial vigente se produjo el día 3 de abril de 1978 por la Comisión de Planeamiento del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) bajo la promoción directa del Instituto Nacional de la Vivienda (INV).

²⁹ Supone un 20% de la extensión total del mencionado ámbito.

definitivamente el 30 de mayo de 1986, de acuerdo a la Disposición Transitoria primera del Plan General de 1985. El Plan Parcial correspondiente responde a unos objetivos muy precisos:

- Se trata de una operación expropiatoria sobre terrenos del Anillo Verde del Plan General de 1963 destinado al uso residencial para viviendas de protección oficial o promoción pública.
- La obtención de suelo para la formación de una extensa zona forestal con reservas para la localización de equipamientos de uso alternativo.
- La preservación del cauce del Arroyo Butarque para su conversión en parque urbano.

El esquema básico del plan lo constituyen dos núcleos residenciales con diferencias geográficas, morfológicas y funcionales, separados por la cuña verde del Arroyo del Butarque y articulados a través de dicho parque por la continuidad de la red viaria, rodada y peatonal. La cuña en cuestión absorbe el grueso de la dotación de espacios libres y deportivos desarrollados a ambos lados y que están conectados por la zona central. La cuña fue diseñada con un enfoque más urbano que el resto del parque como lugar de estancia, juego y encuentro.



Figura 4.55. Villaverde Alto.
Fotografía oblicua del ámbito
del API.17.04

Fuente: Memoria del
Ayuntamiento de Madrid.
1991-1992

Los problemas básicos del nuevo conjunto residencial son: por un lado, la falta de articulación interna de dos núcleos basada en un tratamiento coherente; por otro, la conexión con el núcleo de Villaverde. En lo que respecta a la conexión urbana, el elemento clave es la glorieta de cruce de Villalonga y el nuevo eje interdistrital, que prolonga hacia el noreste la vía límite occidental del municipio. En definitiva se trata de completar el gran vacío existente entre las edificaciones de Orcasitas al norte, la zona industrial y el casco de Villaverde al este, la zona industrial de Villaverde al sur y la carretera de Toledo (N-401) al oeste.

En la unidad de Plata y Castañar aparecen dos diferentes tipologías urbanas: viviendas colectivas en altura y viviendas unifamiliares. Éstas últimas fueron las primeras en construirse por varios motivos:

- Mayor adecuación del terreno a dicha tipología (menor coste de movimiento de tierra y menor agresividad urbanística al situar la edificación unifamiliar de forma paralela a las curvas de nivel existentes).
- Debido a que el Plan General obligaba a la introducción de esta tipología de una manera significativa como componente de la edificación residencial del polígono.

El Plan Parcial de 1986 (redactado por el Departamento de Planeamiento con la colaboración de L. Montes y M. Muelas), que afecta exclusivamente al área de concentración de la edificación del PAU 14 (un 30% del total en el caso de edificación unifamiliar y un 20% en el caso de la edificación colectiva), delimitó el polígono de intervención en 14,80 hectáreas con un número máximo de viviendas de 574, repartidas en dos tipologías: 354 viviendas colectivas y 220 viviendas unifamiliares (Recordemos que el PAU 14 del Plan General de 1985 establecía unas dimensiones de 71,80 hectáreas y 559 viviendas como máximo). La densidad resultante fue de 38,79 viviendas por hectárea (era de 7,99 en el PAU 14) y la edificabilidad de $0,35 \text{ m}^3/\text{m}^2$ (El Plan General fijó $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$).

Como muestra la Figura 4.56, el perfil funcional del conjunto es casi estrictamente residencial. Al sur del parque central previsto se sitúan las edificaciones de vivienda colectiva en altura (29.220 m^2 , lo que supone un 57% de la superficie edificable total) y al norte las viviendas unifamiliares alineadas sobre pequeñas parcelas (20.794 m^2 , que suponen un 43% de la superficie total).

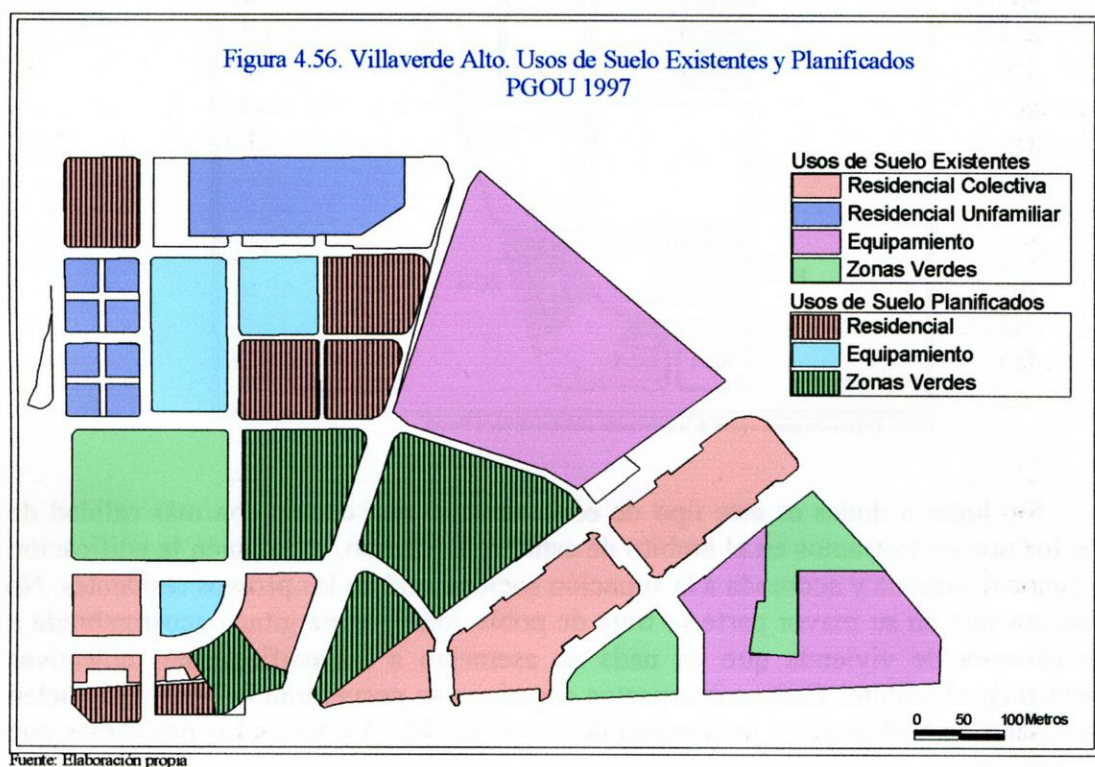
Los restantes usos se distribuyen entre los equipamientos escolar (12.010 m^2), deportivo (3.444 m^2) y sociales (4.718 m^2), así como los dedicados al viario (56.649 m^2) y a los espacios libres públicos (32.348 m^2). Sumados estos dos últimos alcanzarían una cifra cercana al 60% de la superficie total del sector; por su parte el equipamiento deportivo se dimensionaría estrictamente (6 m^2 por vivienda) mientras que los equipamientos escolares y sociales están generosamente dimensionados (30 m^2 por vivienda). En consecuencia, el suelo ocupado por la vivienda se reduce a poco más de la cuarta parte de la superficie total del ámbito (Hernández & López de Lucio, 1995:178).

Sobre esta base urbanística, la promoción residencial se desarrolló a través de un proceso largo y conflictivo, en el que intervinieron diferentes organismos, levantándose lo que hoy se conoce como Plata y Castañar. La intervención se desarrolló entre los años 1989 y 1992, complicada por las dificultades económicas de las empresas adjudicatarias, lo que a la postre acabaría postergando la entrega definitiva de las viviendas³⁰. De hecho, una vez finalizadas, y ante la pasividad institucional, éstas serían pasto del vandalismo y, con posterioridad se pondría en marcha un nuevo proceso de adjudicación a una empresa para que se hiciera cargo de las reparaciones necesarias previas a la definitiva entrega de las viviendas.

³⁰ La obra se adjudicó a la empresa constructora ODOSA con fecha de 16 de agosto de 1989 y se firmó el acta de recepción provisional el 9 de junio de 1993. La demora en la entrega de las mismas dio lugar al conjunto de reparaciones extraordinarias arriba mencionadas, obra de los arquitectos López Delgado e Isla Torres por encargo del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA).

Tras este largo proceso urbanístico y constructivo, la Figura 4.57 muestra la peculiar formación urbana organizada en varias unidades residenciales:

1. La unidad denominada como RC-1 (Foto 4) está constituida por 51 viviendas y 2 locales comerciales con plazas de aparcamiento y trasteros en sótano. Se trata de un edificio de vivienda colectiva con 4 plantas más baja sobre rasante y un sótano, estableciéndose una distribución de las viviendas en 6 portales en manzana abierta en forma de “u”.
2. La unidad denominada como RC-2 (Foto 4), también con la misma tipología de vivienda colectiva, está formada por 110 viviendas y 2 locales comerciales con plazas de aparcamiento y trasteros en sótano. Las viviendas se distribuyen en 12 portales en una estructura en manzana cerrada con patio libre central.

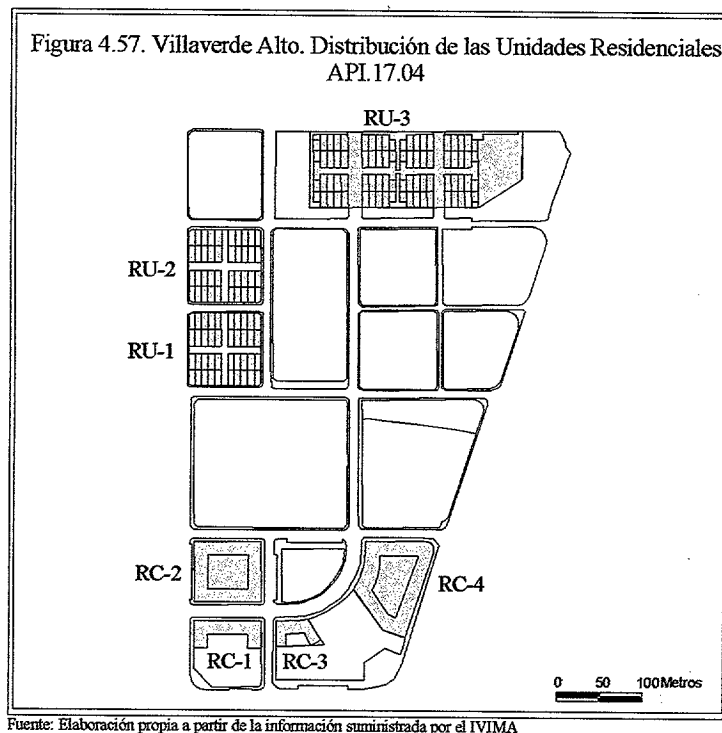


3. La unidad denominada como RC-3 (Foto 2) tiene similares características a la primera. Son 32 viviendas y 5 locales comerciales con plazas de aparcamiento y trasteros en un edificio de vivienda colectiva de 4 plantas, distribuidas en 3 portales, en manzana abierta en forma de “u”.

4. Por último, la tipología residencial de vivienda colectiva se completa con la unidad denominada como RC-4 (Foto 3), que está compuesta por 108 viviendas y locales comerciales, dividido en 3 edificios (32 viviendas en el bloque A, 40 viviendas en el bloque B y 36 viviendas en el bloque C), con un patio común de manzana y trasteros en sótano. Estamos hablando por tanto de una tipología en manzana cerrada.

En cuanto a la tipología residencial unifamiliar, ésta va a presentar algunas características propias. La distribución de las unidades, denominadas RU-1 y RU-2

(Foto 5 y 6), es idéntica. Están conformadas por 40 viviendas unifamiliares cada una, con una superficie aproximada que ronda los 115 m² entre la vivienda y un pequeño jardín. Se agrupan en paquetes de diez y cuatro de estos grupos simétricos respecto a dos ejes ortogonales forman una unidad, siendo estos ejes las calles de acceso y por donde discurren los servicios urbanos.



Sin lugar a dudas es este tipo de edificación el que cuenta con más calidad de todos los que encontramos en el ámbito de estudio. De hecho, es también la edificación que mejor se amolda y acomoda a la situación sociolaboral de los propios residentes. No olvidemos que en su mayor parte se trata de población de etnia gitana acostumbrada a unos cánones de vivienda que en nada se asemejan a las edificaciones colectivas presentes en el ámbito. Entre sus aspectos negativos se encuentran la lejanía al núcleo consolidado de Villaverde y la cercanía de la unidad RU-3 y todos los problemas que ello conlleva.

Por último, la unidad denominada como RU-3 se planteó como una intervención diferente comenzando por el propio promotor³¹. En 1989 se levantó el conocido como *Poblado de Plata y Castañar*, fruto de la colaboración entre el *Consorcio para el Reallojo de la Población Marginal* y el *Instituto de la Vivienda de Madrid* (IVIMA). Se trata de una tipología residencial de unifamiliares adosados (80 viviendas en total) que han sido modificadas a fondo por sus residentes con el paso de los años. Esta promoción se encuadra dentro del *Programa de Realojamiento de Población Marginal* puesto en marcha por la Comunidad de Madrid en esos años. Se las ha denominado oficialmente como “Viviendas de Tipología Especial” y la procedencia de los adjudicatarios son los distintos asentamientos chabolistas del distrito de Villaverde, junto con algunas familias que habían renunciado a la vivienda de remodelación que les correspondía en la UVA.

³¹ El proyecto fue encargado al arquitecto Juan Montes Mieza como primer barrio de tipología especial del Consorcio. En la misma unidad también se construyó un Centro Social y una Escuela Infantil.



Figura 4.58. Villaverde Alto. Poblado de Plata y Castañar. Fuente: Consorcio Población Marginada

Esta intervención ha sido mal valorada por los habitantes cercanos³², aunque su ubicación lejos de la ciudad consolidada (físicamente distanciada de la misma), favoreció su finalización. El hecho diferencial lo constituye el que sea un enclave residencial a base de viviendas unifamiliares, que se adapta mejor a la idiosincrasia de la población realojada (de etnia gitana fundamentalmente). Aunque en un principio la delincuencia y el tráfico de drogas quedaron excluidos³³, las condiciones con el paso del tiempo han ido apareciendo las citadas patologías sociales. Hoy día, el trabajo de campo resulta prácticamente imposible por la dificultad que entraña su evaluación y conocimiento interno.

1.3. APR.17.08 “Arroyo Butarque”

Para completar la ordenación definitiva del ámbito de estudio se redactó dentro del Plan General de 1985 el Programa de Actuación Urbanística PAU-6. Con posterioridad, el Plan General de 1997 lo reformularía bajo la denominación de Plan Especial denominándolo como “Arroyo Butarque”. Como muestra la Figura 4.28, éste sirve de complemento al conjunto, estableciendo una curiosa limitación entre ambos, de la cual no hemos podido desentrañar sus orígenes.

El Plan Especial abarca una superficie de 89.397 m², con un uso característico residencial, de iniciativa lógicamente pública por el sistema de actuación de la expropiación. La edificabilidad residencial alcanza los 38.918 m², con unas superficies

³² Durante esos años se produjeron numerosas protestas vecinales en contra de este tipo de realojos por parte de los residentes cercanos. Similares operaciones fueron las llevadas a cabo en el Poblado del Pozo del Huevo en Vallecas o el famoso edificio de la M-30 “El Ruedo”, en el distrito de Moratalaz. El debate y la polémica sobre esta fórmula de realojo fueron constantes. De hecho, buena parte de la labor actual de este organismo, que en 1998 pasaría a denominarse Instituto para el Realojamiento e Integración Social, pasa por el realojo de la población de estas unidades urbanas, entre ellas la del propio poblado de Plata y Castañar que en un futuro será desmantelado.

³³ Una de las condiciones más importantes de los contratos especificaba la no existencia bajo ningún concepto de relación con el tráfico de drogas ni con cualquier otro tipo de actividad delictiva. Los diferentes clanes fueron los encargados de asegurar el cumplimiento del acuerdo. Años después, y suponiendo debido a un cambio generacional, o a la disolución del Consorcio de partida (pasaría la gestión a manos del ayuntamiento), las condiciones cambiaron llegando a convertirse en uno de los grandes supermercados de la droga de Madrid.

mínimas de cesión para zonas verdes de 30.000 m² y de 5.000 m² para equipamientos públicos.

La particularidad de este ámbito de ordenación, complemento de la anterior unidad, es que no ha comenzado todavía su construcción, por lo que la culminación de los objetivos perseguidos aún no se ha conseguido. Es decir, la continuidad del viario de conexión con el casco de Villaverde, así como los de los viarios locales exteriores, aún no es total. Del mismo modo, la localización de las edificaciones residenciales propuestas, de los equipamientos y de los espacios libres se encuentran sin completar con lo que mejoraría la homogeneización e integración del territorio; así mismo, la obtención de las necesarias reservas de suelo quedan demasiado lejos como para tener esperanzas prometedoras de una reducción de los problemas urbanos del ámbito de estudio.

2.- Conclusiones

A la vista de los resultados obtenidos hay base para concluir que estamos ante un claro ejemplo de barrio desfavorecido donde la intervención pública ha tenido mucho que ver en su propia gestación. Ponce (2002) afirma que al derecho urbanístico español se le puede imputar una responsabilidad por omisión o por indolencia en la evitación del fenómeno de la segregación espacial en determinados ámbitos de las ciudades españolas, como ocurre en Plata y Castañar.

En primer lugar, se trata de un ámbito donde se manifiestan las consecuencias de una sustitución edificatoria con un realojo "*in situ*". Es el caso de la UVA. Una situación desfavorecida, fruto de una política previa de vivienda social inadecuada que hace tan solo una década se transforma y se reconfigura urbanísticamente en un vano intento de hacer frente a la problemática existente. Se produce la reconversión de una vivienda de mala calidad y muy deteriorada por otra de tipología totalmente diferente. Supone el paso de la vivienda baja en hilera al bloque colectivo en altura. El problema radica en la existencia de problemáticas de índole social entre los mismos residentes, que persisten a pesar del cambio en el continente.

A ello hay que sumar un área residencial creada "*ex profeso*" para realojar a población marginada procedente de ámbitos diversos. Por tanto, un planteamiento planificado por las instituciones públicas. Un programa sectorial de vivienda que sirve para acoger, y como en el caso anterior para tratar de paliar el problema residencial de un contingente de población marginal que subsistía al margen de la propia ciudad. La transformación supone el paso de la chabola al bloque colectivo en altura, del espacio más marginal posible a la vivienda digna; al igual que en el caso anterior, el problema de la vivienda ha sido superado. Ahora bien, sigue manifestándose, y así lo muestran las estadísticas del Padrón de 1996 y el trabajo de campo, una problemática social asociada a los mismos residentes.

El Villaverde Alto actual tratado en esta monografía constituye una amalgama de situaciones residenciales con una característica común: todas ellas se plantean desde la iniciativa pública y son ejemplos funestos de en lo que a veces, afortunadamente no siempre, puede desembocar una inadecuada intervención urbana. Desde la sustitución al realojo, todas ellas son iniciativas públicas concebidas para la erradicación de situaciones carenciales de vivienda, lo cual es positivo siempre que no conlleve la

persistencia de los problemas sociales que esa población acarrea consigo. Una población, casi siempre perteneciente a grupos carenciales o con escasos recursos económicos, que tras una mejora en las condiciones residenciales es abandonada a su suerte, cuando además los organismos encargados de ello son conscientes de la necesidad de poner en marcha medidas complementarias. En palabras de José Luis Gómez, presidente del Consorcio para el Reallojo de la Población Marginal, aludiendo a los poblados de realojamiento decía, de forma profética: *"Faltan programas sociales con los realojados en pisos y existe el peligro de que algunos bloques se conviertan en guetos"*.

Afortunadamente la reacción popular de indignación y de presión hacia este tipo de iniciativas públicas³⁴, especialmente hacia las que suponen unas menores condiciones residenciales y de calidad de vida para los afectados, consiguió paralizarlas y hoy día podemos hablar de un planteamiento superado por iniciativas de realojo también, pero con un carácter de menor concentración espacial y con mayor énfasis en la dispersión de los afectados por los diferentes barrios madrileños.

En definitiva, se trataba de corroborar en esta monografía cómo la intervención pública, con la colaboración del planeamiento urbanístico, es la causa directa de la existencia de un barrio desfavorecido urbano. Un área que todavía no ha acabado de consolidarse y que por tanto, ve agudizados aún más los problemas de índole urbana asociados a la desconexión con la ciudad consolidada. Si a ello, además, le unimos la persistencia de toda una serie de problemáticas sociales y económicas, tendremos un magnífico "cocktail" de problematicidad que caracteriza a este barrio desfavorecido periférico madrileño.

³⁴ *"La Administración no es capaz de luchar contra un rechazo masivo como el de los vecinos de Villaverde. Es necesario que se implique todo el mundo"* El País (12/9/1992).

* Con estas líneas quisiera agradecer la colaboración prestada por el Departamento de Sección de Obras II del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) y, especialmente al Sr. Antonio Sopeña Remiro por su inestimable labor de puesta al día y de suministro de información, sin la cual no hubiera sido posible la elaboración de esta monografía.

BIBLIOGRAFÍA VILLVERDE ALTO

- AA.VV. (1989) "Colonia Salud y Ahorro: la rehabilitación inspirada en criterios de participación vecinal", *BIA*, nº 121, pp. 75-85.
- BENITO, P. (2002) "Patrimonio Industrial y cultura del territorio", *Boletín de la AGE*, nº 34, pp. 213-227.
- CELADA, F. (1988) "De la crisis de la industria madura a la creación de un nuevo tejido industrial", *Alfoz*, nº 56, pp. 50-54.
- CELADA, F. (1993) "Dinámicas industriales en los distritos madrileños del sur", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 85-89.
- COLECTIVO EMIC (1992) *Estudio socio-urbanístico de un plan integral en los distritos de Villaverde y Usera de Madrid*, Madrid.
- COLECTIVO EMIC (1993) "Marco propositivo para intervenir en los distritos Villaverde-Usera", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 65-71.
- COLECTIVO EMIC (1993) "La marginación postindustrial del sur", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 56-64.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, C. (2003) "La UVA de Villaverde", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 206-207.
- DEL RIO, M^a. I. (1979) "Villaverde Alto", (en) MOLINA, M. (Coord.) *De la Plaza de Santa Cruz a la Villa de Vallecas*. Espasa Calpe, Madrid, pp. 641-660.
- DEL RIO, M^a. I. (1984) *Industria y residencia en Villaverde: génesis de un paisaje urbano en la periferia de Madrid*, Editorial de la Universidad Complutense, Madrid.
- DENCHE, C. & ALGUACIL, J. (1986) "Villaverde: espacio roto", *Alfoz*, nº 34, pp. 44-49.
- DENCHE, C. & ALGUACIL, J. (1986) "No tan desencantados. Experiencias nuevas de gestión vecinal", *Alfoz*, nº 29, pp. 34-39.
- DENCHE, C. & ALGUACIL, J. (1988) "Profundo sur", *Alfoz*, nº 48-49, pp. 66-69.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y CONCERTACIÓN (1992) *Intervenir en la periferia: prediagnóstico socio urbanístico del distrito de Villaverde*, Consejería de Política Territorial, Madrid.
- FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID (2001) *Para seguir avanzando. Memoria de la FRAVM 1998-2001*, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Madrid.

FERNÁNDEZ, A. (1997) "La nueva política estatal de desarrollo regional y sus efectos en Asturias (1985-1995)", *Eria*, nº 43, pp. 238-242.

GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO (1981) *El urbanismo heredado: el convenio urbanístico como instrumento de gestión. Huerta de Villaverde Alto: Distrito de Villaverde*, Ayuntamiento de Madrid.

HERNÁNDEZ, A. (1993) "Propuestas para el sur. Una página del medio ambiente urbano", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 72-84.

HERNÁNDEZ, A. & LÓPEZ DE LUCIO, R. (1995) *Los nuevos ensanches de Madrid: la morfología residencial de la periferia reciente 1985-1993*. Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid.

IDEAS URBANAS, S.A. (1995) *Plan integral de recuperación del medio ambiente urbano en Usera y Villaverde: Villaverde. Una imagen del sur*, Cidur y O.C.A.P., Madrid.

ISASI, J. (1991) "En medio de ninguna parte: alojamientos entre Vallecas y Villaverde", *Arquitectura y Vivienda*, nº 30, pp. 74-75.

LÓPEZ, F.; DÍEZ DE BALDEÓN, A. (1986) *Historia de Villaverde*, Artes Gráficas Municipales, Área de Régimen Interior, Junta Municipal de Villaverde, Madrid.

MARTÍNEZ DE LA MADRID, A. (1948) "La creación de zonas industriales en Madrid", *Revista Gran Madrid*, nº 3, pp. 19-25.

MÉNDEZ, R. (1983) "Crisis económica y difusión industrial en la aglomeración de Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 3, pp. 175-195.

MÉNDEZ, R. (1990) "Crecimiento periférico y reestructuración metropolitana: el ejemplo de Madrid", *Alfoz*, nº 71, pp. 47-53.

MÉNDEZ, R. & RAZQUIN, J. (1992) "Ciclo urbano y difusión del crecimiento en la Comunidad de Madrid", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 12, pp. 333-344.

MINISTERIO DE FOMENTO (2000) *La desigualdad urbana en España*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, Madrid.

OFICINA DE COOPERACIÓN PARA ACTUACIONES PREFERENTES (1993) *Estudio sociourbanístico para el desarrollo de un plan integral en los distritos de Villaverde y Usera de Madrid*, Madrid.

OMICROM (1992) *Estudio de recuperación de medio ambiente urbano para los distritos de Villaverde y Usera. Madrid: avance de diagnóstico y propuestas*, Madrid.

PASCUAL, H. (1993) *Reconversión y reindustrialización en España. Los nuevos dinamismos espaciales*, Universidad de Valladolid.

PONCE, J. (2001) “Derecho urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXIII, nº 130, pp. 667-685.

PONCE, J. (2002) *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Instituto de Administración Pública, Madrid.

SÁNCHEZ, A. (1978) “La memoria en el planeamiento urbano”, *Revista de Administración Pública*, nº 86, pp. 461-475.

SÁNZ, J.M^a. (1975) *Madrid, ¿capital del capital?*, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid.

VALENZUELA, M. (1976) “Empresa pública y desarrollo regional en España: el INI, una aproximación geográfica”, *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, nº 112, pp. 561-586.

VALENZUELA, M. (1976) “La descongestión industrial de Madrid. ¿Un paso hacia la Región Centro?”, *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, vol. 13, pp. 183-204.

VALENZUELA, M. (1986) “Bienestar-malestar en las periferias urbanas”, (en) LÓPEZ, L. (Edit.) *Ciudad y Alfoz*. Universidad de León, pp. 25-43.

YNZENGA, B. (1994) “¿Periferias problemáticas? Apuntes de una imagen desde el sur madrileño: Usera-Villaverde”, *Urbanismo COAM*, nº 22, pp. 4-11.

“Al cabo, ellos inventarán sus tradiciones. Entonces nadie podrá moverlos. Entonces habrán vencido para siempre”

Del folleto del Ministerio de la
Vivienda “*El Gran San Blas*”

4.5. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA SOCIAL MASIVA COMO GENERADORAS DE ÁREAS DESFAVORECIDAS URBANAS: EL CASO DE GRAN SAN BLAS

4.5.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del Gran San Blas

El análisis de este barrio desfavorecido se va a situar en lo que se conoce como Gran San Blas. Se trata de una pieza urbana perteneciente al distrito de San Blas y que engloba diferentes barrios administrativos: Hellín, Amposta y Arcos, incluyendo tanto la zona denominada originariamente como Gran San Blas, así como otros desarrollos residenciales posteriores ubicados en el llamado “Cinturón de San Blas”. Si algo caracteriza este barrio desfavorecido es el peso mayoritario que ha tenido y tiene la promoción pública de viviendas. Entre la década de los cincuenta y setenta se levantó un barrio de casi cincuenta mil habitantes. A diferencia de otros barrios desfavorecidos analizados, no existe tradición histórica alguna dado lo reciente de su creación.

El Gran San Blas, como conjunto urbano residencial, queda perfectamente delimitado (Figura 4.59) por las calles Albaida e Hinojal al norte, la Avenida de Canillejas a Vicálvaro por su parte oriental, por la Avenida de Guadalajara al sur, y por la calle de los Hermanos García Noblejas en su borde occidental. En el interior, el trazado viario se corresponde igualmente con la delimitación física entre las distintas unidades vecinales del conjunto. El núcleo de San Blas constituye una “ciudad residencial” sin posibilidad ninguna de ampliación ya que su edificabilidad está agotada. Se divide en tres subzonas:

- Simancas¹, constituida por el Poblado de Absorción 1, la Colonia de los Castillos y el Cerro de San Blas.
- Gran San Blas, eje de esta investigación, integrada por las parcelas D, E, F, G, H, y el Poblado de Absorción 2.
- Cinturón de San Blas, que también forma parte del núcleo principal, agrupando a las parcelas de más reciente construcción (Barrio V y Barrio VI).

Las dos últimas subzonas se desarrollaron en forma de grandes unidades residenciales, denominadas “parcelas” (Figura 4.60), de tal modo que la configuración espacial es el resultado de la agrupación de todas ellas, cada una con diferentes

¹ Un interesante repaso a la situación actual del barrio de Simancas puede verse en la publicación de Pareja (2003).

características arquitectónicas pero con un mismo objetivo: la resolución del grave problema de acceso a una vivienda más o menos digna para un importante volumen de población, procedente mayoritariamente de la inmigración.

En el interior del Gran San Blas se encuentran diferentes sectores urbanos que no siempre van a coincidir con la peculiar conformación urbana del área (Figura 4.61). Así, el sector urbano denominado como *Gran San Blas I* (16.847 habitantes), incluye las parcelas D, E, el Poblado de Absorción San Blas 2, el Barrio V y parte del Barrio VI. El sector llamado *Gran San Blas II* (13.185 habitantes) incluye la parcela F en su totalidad, así como parte del Barrio VI. Por su parte, el sector *Gran San Blas III* (10.924 habitantes) integra las parcelas G y H (ésta última sin incluir la superficie dedicada a equipamientos deportivos, en este caso un polideportivo). Otros sectores urbanos en los que se divide el conglomerado residencial objeto de esta investigación son el denominado como *Arcos* (475 habitantes), que incluye todos los grandes equipamientos, situándose en la parte más oriental, lindando con la carretera de Ajalvir a Vicálvaro, incluida la parcela CC (Centro Cívico); igualmente, el sector denominado como *Antonio Machado* (375 habitantes), que constituye una parte del Barrio VI; por último, el sector urbano denominado como *Los Módulos*² (734 habitantes) hoy día está integrado en el Plan Parcial del Ensanche de San Blas. En conjunto, y sin tener en cuenta éste último desarrollo residencial, la población asciende a 42.540 habitantes en 1996.

Si algo caracteriza al barrio del Gran San Blas es su homogeneidad³. Este hecho está condicionado por su creación mediante unidades residenciales, en forma de bloques abiertos aislados o adosados (casi el 100%). Así mismo, destacan la difusión regular de zonas comerciales y dotaciones educativas, que rodean a un centro de servicios concebido a nivel ciudad. Se trata de un conjunto ideológicamente inspirado como encerrado en sí mismo y autosuficiente, incluso en sus diferentes niveles, dado que cada parcela está diseñada también como una unidad independiente de las restantes y sólo conectada con la zona central (COPLACO, 1981:19).

La historia de San Blas nos remonta a dos hechos fundamentales: por un lado, la anexión municipal⁴ a Madrid en 1949 de los antiguos términos de Canillejas⁵, Barajas⁶, Vicálvaro⁷ y Canillas⁸. Sólo incluía en su origen el núcleo de uno de esos municipios:

² Este sector urbano, construido mediante módulos prefabricados, fue diseñado con la intención de alojar temporalmente a la población afectada por el proceso de remodelación de la Parcela H (incluido en el Programa de Barrios en Remodelación). Una vez finalizado el proceso, éstas edificaciones fueron ocupadas por población chabolista dando lugar a la creación de un poblado marginal. Acabaría convirtiéndose en uno de los grandes “supermercados” de la droga madrileña y causa de los problemas asociados al consumo de droga de todo San Blas.

Hoy día ha sido dismantelado y los terrenos forman parte del Plan Parcial del Ensanche de San Blas. Los habitantes han sido realojados en una promoción realizada por la Empresa Municipal de la Vivienda (EMV) en este mismo desarrollo residencial.

³ Condicionado por la existencia de unas reglas comunes a todas las parcelas que consistieron en el obligado uso de las ordenanzas de edificación de la OSH de 1957, exigiendo el empleo del bloque abierto, patios interiores y unos límites estrictos de la superficie construida (López de Lucio, 2003:214).

⁴ Proceso de anexión municipal de los municipios de Aravaca, Barajas, Canillas, Canillejas, Carabanchel Alto, Carabanchel Bajo, Chamartín, Fuencarral, Hortaleza, El Pardo, Vallecas, Villaverde y Vicálvaro en el periodo 1948-1954.

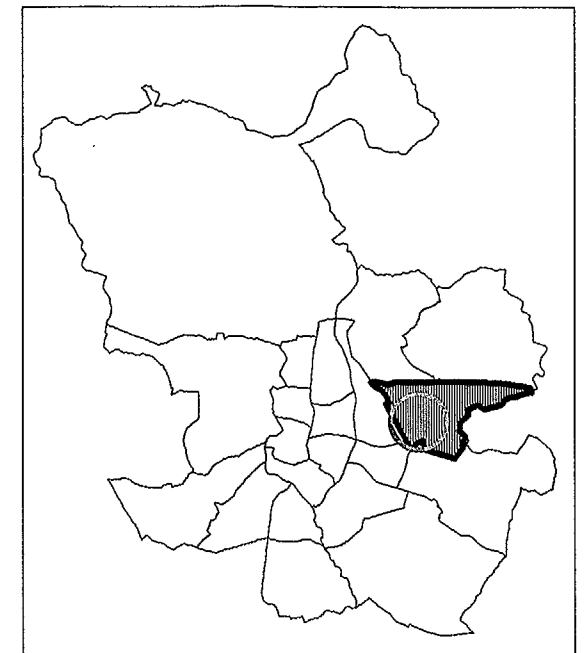
⁵ Decreto de anexión de 24 de junio de 1949.

⁶ Decreto de anexión de 28 de noviembre de 1949.

⁷ Decreto de anexión de 1950.

⁸ Decreto de anexión de 17 de agosto de 1949.

Gran San Blas



Canillejas. Por otro, al Plan de creación de núcleos satélites para la edificación de vivienda modesta⁹ (1950), en el que se preveían cinco “poblados satélites”: Manoteras, Canillas, San Blas, Palomeras y Villaverde.

Las ventajas que poseía el de San Blas (y el resto de los núcleos) frente a otros municipios periféricos eran las siguientes (Rojo, 1988): proximidad al centro de la ciudad y a los núcleos suburbanos preexistentes; grandes extensiones de terreno libres de la especulación; proximidad a las zonas industriales; favorable abastecimiento y desagüe de aguas; y por último, buena situación respecto a las infraestructuras de transporte. Del total de viviendas programadas en dichos núcleos el 14% de las 26.790 viviendas, se ubican en San Blas, sobre una superficie de 33,30 hectáreas. A pesar de no llevarse a cabo en su totalidad, “este hecho constituirá la base de la localización de la futura vivienda social” (Rojo, 1988:156).

Fue a partir de este momento (décadas de los cincuenta y sesenta) cuando de verdad comenzó el desarrollo residencial del núcleo del Gran San Blas (y de todo el distrito en general¹⁰). Fue la OSH, por encargo del Ministerio de la Vivienda y gracias a los terrenos vendidos por la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y Alrededores¹¹ (Martín, 1981:1093), de acuerdo con el Plan de Absorción del Chabolismo (1956), la que levantó el Poblado de Absorción San Blas 1¹², y ya integrado en el Gran San Blas, el Poblado de Absorción San Blas 2 (Foto 4). Esta intervención, que tratará de paliar los graves problemas de vivienda que sufría la capital durante esta época, se vio complementada con la puesta en marcha del Plan de Urgencia Social, aprobado en 1957. La filosofía de la intervención sobre el Gran San Blas estuvo movida por el interés político en dar respuesta a la intensa demanda de vivienda de aquellos años. Trataba de dar respuesta a una demanda excluida del mercado de la vivienda mediante un barrio autosuficiente en cuanto a servicios y dotaciones.

Nació así el Gran San Blas¹³. Se desarrolló a partir de la segregación de 5 fincas, que fueron vendidas a la OSH, que fue la encargada de la edificación. Surgieron así, las denominadas “parcelas¹⁴” nombradas por medio de letras (D, E, F y G en un principio, y la H con posterioridad), junto con una parcela de terreno para crear en ella un Centro

⁹ El acuerdo se toma en la sesión del 3 de mayo de 1950 (Valenzuela, 1976:349).

¹⁰ En 1952 el Instituto Nacional de Industria (INI) obtiene autorización para edificar en los terrenos ocupados hoy por el Parque Marqués de Simancas. En 1953 la Empresa Nacional de Automoción, S.A. (ENASA) comienza a construir la Ciudad Pegaso. En 1954 la Organización de Poblados Dirigidos construye el Cerro de San Blas. En ese mismo año la Obra Sindical del Hogar (OSH), en desarrollo del Plan Sindical de la Vivienda, levanta la Colonia Francisco Franco. La iniciativa privada estuvo presente a través de la Constructora Benéfica Belén, que construyó la colonia del mismo nombre, el Barrio de El Salvador y la Colonia Las Margaritas (Patronato de Correos en 1958), y José Banús que levantó, en esta misma zona, el barrio de Simancas.

¹¹ La propia Comisaría había adquirido esos terrenos a muy bajos precios dada su calificación de zona verde en el Plan General de 1946 (López de Lucio, 2003:214).

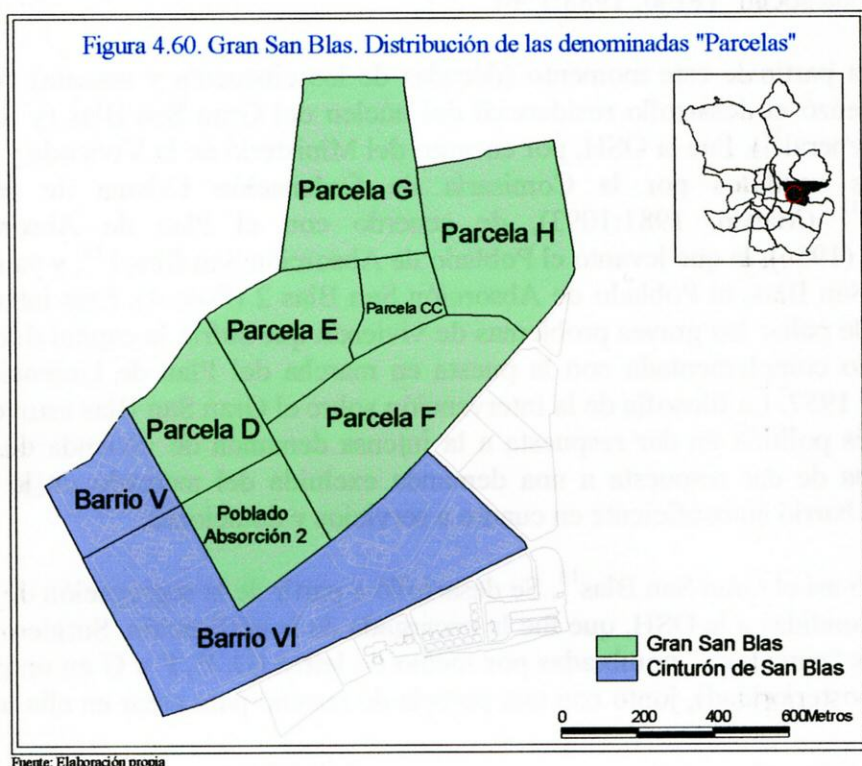
¹² El poblado original (sería remodelado con posterioridad) se proyectó para albergar 1.120 viviendas, en bloques de cuatro y cinco plantas, “del tipo llamado social”, de 50 m². El conjunto constaba de los bloques de vivienda, un grupo escolar, una zona escolar y un centro religioso (De la Quadra-Salcedo, 2003:90).

¹³ Valgan como datos anecdóticos los siguientes: el precio total del solar fue de 101 millones de pesetas y el presupuesto total de 674 millones de pesetas de las de entonces.

¹⁴ También denominadas “supermanzanas” por algunos autores (López de Lucio, 2003).

Cívico¹⁵. Valgan las palabras que se recogen en el número 22-23 de la revista Hogar y Arquitectura (1959):

“Para la más ordenada realización del trabajo, la Obra Sindical del Hogar, al hacerse cargo de tan importante cometido, y tras el estudio por los técnicos de su departamento de arquitectura del conjunto de problemas y necesidades planteados, decidió fraccionar el solar asignado en varias parcelas y encargar el proyecto de cada una de ellas a un equipo de prestigiosos arquitectos bajo la dirección de uno de ellos, que se encargaría de la urbanización y supervisión del conjunto”.



Para su diseño se contrata a un grupo de jóvenes arquitectos que elaboran una solución arquitectónica independiente para cada una de las grandes parcelas definitivas¹⁶. Así, Rafael Aburto y Eusebio Colange diseñan la Parcela D; Antonio Roca, Joaquín Núñez y José Argote fueron los encargados de proyectar la Parcela E; Rafael de la Joya, Vicente Benlloch y Francisco Riestra, bajo la dirección de Manuel Barbero, proyectaron la Parcela F; y Luis Gutiérrez, Julio Cano, José Antonio Corrales y Ramón Vázquez hicieron lo propio con la Parcela G.

¹⁵ Segregación en 1959 de 32.570 m² que fueron vendidos en 1960 a la OSH para la localización de la denominada Parcela CC (Centro Cívico).

¹⁶ En la publicación de Gaviria (1968) se transcriben diferentes entrevistas realizadas con los arquitectos del Gran San Blas. En ellas se aprecia muy claramente cuáles eran los argumentos que cada grupo de trabajo esgrimía en la realización de su parcela. Es muy llamativa la desconexión existente entre cada grupo de trabajo lo que a la postre, tendrá su reflejo directo sobre la realidad física, perceptible hoy día.

El Cuadro 4.17 muestra las dimensiones básicas del Gran San Blas. Cada parcela es considerada de forma independiente y se plantea con criterios diferenciados. Así, tanto la parcela D como la E se levantan por medio de bloques perimetrales de cerramiento, de mayor altura, que ocultarán el interior de las restantes parcelas¹⁷ (ver Foto 3). Por su parte, la parcela F se diseña como Unidad Vecinal, con tipologías diferentes, bloques aislados y unifamiliares (éstos últimos con un reducido número). Se trata sin lugar a dudas del planteamiento más racionalista de todas las parcelas (López de Lucio, 2003:215). Así se recoge en la publicación de AA.VV. (1959):

“Se ha estudiado la urbanización dando el máximo valor al problema humano. Se considera que las agrupaciones excesivamente populosas hunden al individuo en un anonimato que en personas sin firmes convicciones de orden moral producen efectos funestos. Este efecto se acentúa con las gentes venidas del campo, acostumbradas a la intervigilancia de costumbres de la vida pueblerina”.

En la parcela G se busca también con una visión de claro corte racionalista, el escalonamiento de las fachadas, aprovechando las curvas de nivel y buscando las mejores orientaciones. El resultado son bloques lineales, escalonados, que, bajo criterios arquitectónicos, presentan diferentes orientaciones, diferentes tipos de vivienda, tipos de espacios libres, etc. (Foto 1).

Cuadro 4.17. Gran San Blas. Dimensiones Básicas de las Parcelas		
	Superficie (m ²)	Nº Viviendas
Parcela D	80.957	1.684
Parcela E	92.790	1.085
Parcela F	169.583	2.641
Parcela G	130.650	2.074
Parcela H	120.000	1.848
Parcela CC	32.570	-
Poblado Absorción San Blas 2	74.000	1.112
Barrio V*	96.000	998
Barrio VI*	371.000	3.483
Total	1.167.550	14.925

* Creados con posterioridad (1970/1975)

Fuente: COLEGIO OFICIAL de ARQUITECTOS de MADRID (1975) *Madrid en sus barrios: aproximación a la problemática socio-urbanística*, Comisión de Urbanismo del C.O.A.M., Madrid.

La financiación de las viviendas la llevó a cabo el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) por medio de préstamos que suponían entre el 15 y el 20% del monto total, y anticipos sin interés, que cubrían el resto del presupuesto de la edificación. Construidas éstas, se adjudicaron a los beneficiarios, los cuales abonaban mensualmente las cuotas de amortización hasta que el piso pasaba a ser de su propiedad.

Ya a comienzos de la década de los setenta, la iniciativa oficial desarrolló lo que se llamó “Cinturón de San Blas”, que constituyó el cierre Sur y Este del Gran San Blas

¹⁷ Fernando de Terán enmarca estas dos parcelas dentro de una línea que denomina “tradicional”, por su reivindicación de la calle comercial clásica (López de Lucio, 2003:214).

(en total más de 4.300 viviendas). Son los conocidos como Barrios V y VI¹⁸ (Fotos 5 y 6), contruidos sobre terrenos cedidos por la Comisaría al INV. Originariamente era la agrupación de 98 fincas rurales expropiadas en la década de los cincuenta, con una superficie de 73,2 hectáreas (Rojo, 1988:69). Las viviendas fueron destinadas a erradicar los núcleos de chabolas que se habían vuelto a reproducir y a realojar a población de otras zonas de Madrid (Área y Sistema, 1992:29).

Como muestran los planos y las fotografías aéreas adjuntas, han sido escasos los cambios espaciales que han acontecido en San Blas. El rasgo más llamativo es la inexistencia del área de estudio en el plano topográfico de 1955. Éste hecho, perfectamente lógico, viene marcado por su fecha de creación, que va más allá de dicho horizonte temporal. De ahí que no aparezcan en este plano más que las promociones anexas del Barrio de Simancas¹⁹. Ya en el plano de 1978 podemos observar todo el conjunto urbano finalizado en su totalidad, conformando el escenario urbano que, casi sin diferencia alguna, llega hasta la actualidad. Así, podríamos superponer los planos actual e inicial y no encontrar diferencias significativas. Únicamente destacan la mejora de las diferentes zonas verdes que limitan el área por su vertiente septentrional, la remodelación de alguno de los grandes conjuntos (parcela H al amparo del Programa de Barrios en Remodelación), y el cierre por sus bordes meridional y oriental por los crecimientos y desarrollos contemporáneos (Plan Parcial de Las Rosas).

Por su parte, las fotografías aéreas no hacen sino corroborar las observaciones anteriores. Se percibe la finalización de las promociones a desarrollar (1978), salvo los espacios dedicados a equipamientos y zonas verdes que se ejecutarán con posterioridad. Por el contrario, en 1997 ya se observa la total compactación del área, algunos vacíos correspondientes a equipamientos derribados (C.P. Pablo Casals) o inexistentes²⁰, las construcciones anexas en proceso de finalización y, en general, un área perfectamente consolidada de la ciudad.

Es sin lugar a dudas la ausencia de procesos de transformación urbana, salvo algunos de forma puntual (sustitución de la Parcela H y remodelación de la Parcela D), el principal elemento de referencia a la hora de plantear las posibles causas o procesos que han llevado al Gran San Blas a la situación de desfavorecimiento en la que hoy se encuentra. En el camino quedan situaciones desafortunadas, de toda índole, como la llegada de actividades marginales que maximizan la gravedad de los problemas (fundamentalmente asociados al tráfico y consumo de droga), la entrada igualmente de grupos de población de difícil integración (gitanos) o los cambios de magnitud económica que afectan a los trabajadores (desindustrialización).

¹⁸ Muchos años después, en la década de los noventa, se construyó un nuevo cierre Sur y Este del Gran San Blas, conocido como Ensanche Este de San Blas (Plan Parcial Las Rosas). "*Entregadas 258 casas protegidas en San Blas*" El Mundo (28/9/2001).

¹⁹ Promociones casi coetáneas a las del Gran San Blas como el Poblado Dirigido, creado por la Organización de Poblados Dirigidos (OPD), en colaboración con la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y Alrededores y el INV, en forma de edificación abierta de 4 a 6 plantas; el Barrio I, creado por el INV en 1959, resuelto mediante una retícula de calles que delimitan bloques de 5 crujías con uno o dos patios por manzana con una densidad muy alta (177 viv/Ha) (López de Lucio, 1999:141); el Poblado de Absorción I y la Colonia Francisco Franco, levantados por la OSH, también con bloques abiertos de diferentes alturas; y la Colonia del Belén, levantada por la Constructora Benéfica en forma de unifamiliares.

²⁰ Valgan como ejemplo dos parcelas existentes en el Barrio de Amposta, destinadas a equipamientos básicos, de 5.064 y 3.573 m², respectivamente, que hoy día se encuentran vacantes. "La despoblación de San Blas" El País (25/10/2002).

San Blas en su conjunto es el ejemplo de la expansión de una ciudad que, presionada por la afluencia de inmigrantes, “se desborda sobre el entorno circundante, con bloques de edificios a modo de colmenas” (Martín Lou, 1981:81). Se trata de un urbanismo de urgencia que escoge una localización periférica y edifica en suelos ya urbanizados. Un conjunto homogéneo en cuanto a urbanización y vivienda, cuyas carencias se concretan en déficits de infraestructura, insuficiencia de dotaciones y falta de mantenimiento de los lugares públicos. Sin embargo, el barrio del Gran San Blas fue la más ambiciosa empresa urbanística acometida durante este periodo por la constructora sindical, y por todo el régimen franquista en general. Por su envergadura “parece que se intenta dar cabida, en la esfera oficial, al gran conjunto residencial a semejanza de los ya realizados en el sector privado como Moratalaz, barrios de la Concepción, El Pilar, etc.” (Valenzuela, 1974:614).

4.5.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

Los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento del Gran San Blas son claros ya desde sus propios orígenes como barrio de promoción oficial. La rapidez de la operación, la mala calidad de los materiales, los problemas de cimentación, la falta de dotaciones, junto con la agrupación de casi cincuenta mil personas con un perfil social no problemático, pero sí desfavorecido, suman todo un conjunto de características que definen al Gran San Blas como un claro ejemplo de barrio desfavorecido fruto de una inadecuada política, en este caso la de vivienda social del régimen anterior.

Los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento los podemos analizar a través de las persistencias y cambios de las diferentes problemáticas en el barrio de San Blas (OCAP,1993). En el año 1966 se realizaron una serie de encuestas que mostraban cuales eran los principales problemas del barrio. De mayor a menor gravedad: la mala pavimentación de las calles; la poca limpieza; la falta de dotaciones²¹; la falta de diversiones; las malas comunicaciones; los elevados precios; y la diversidad de población. Eran problemas todos ellos propios de un barrio nuevo. En esos años, el surgimiento de la actividad industrial en otras zonas del distrito, y en el resto de Madrid, posibilitó la reactivación de la actividad económica. A su vez provocó la afluencia masiva de población hacia la capital y el surgimiento del propio barrio. En numerosas ocasiones, los habitantes de San Blas tienen su puesto de trabajo en zonas cercanas (Polígonos de Julián Camarillo, Ciudad Pegaso, etc.).

La misma metodología (encuestas) se plantea en las décadas siguientes. En los setenta la problemática se asocia a la ruina de las edificaciones, al abandono administrativo, a la falta de higiene, al poco espacio de las viviendas y a la falta de dotaciones. A los problemas iniciales se les suman los originados por las deficiencias de las viviendas (¡en tan sólo diez años!) y continuarán las reclamaciones por la falta de dotaciones y equipamientos.

Las carencias constructivas son las que comienzan a cobrar una mayor importancia (COAM,1975:75), así como los problemas relacionados con la titularidad de las viviendas que aparecieron en las parcelas E, F, G, H, y en el Poblado de

²¹ Se creó un barrio de 52.000 habitantes en un lugar donde había sólo una escuela con capacidad para 800 niños. “El día que se inauguró, todo el Gran San Blas aspiró a entrar en este grupo; hubo quien durmió una noche aquí entera para ser los primeros en la lista” (Gaviria, 1968:48).

Absorción San Blas 2. Faltaban contratos, explicaciones, amortizaciones poco claras, etc., que fueron puestas de manifiesto a través de informes técnicos, asambleas y todos los mecanismos posibles. El deterioro de las viviendas, especialmente en las parcelas H y en el Poblado de Absorción San Blas 1, se manifestó a través de agrietamientos y hundimientos. Se reivindicó la reparación de las mismas mediante escritos a la OSH y fue conseguida años después a través del Programa de Barrios en Remodelación. Junto con la urbanización, sobre todo en las parcelas E, F, H y Poblado de Absorción San Blas 2, fueron los equipamientos otro de los problemas más habituales, prácticamente presentes en todas las parcelas. Se reclamó el incumplimiento dispuesto en el Plan General de Ordenación Urbana y los continuos déficits existentes, que se prolongaban durante una década.

A modo de síntesis, durante las décadas sesenta y setenta el abandono de la Administración es total (el mantenimiento del barrio entero es de su exclusiva responsabilidad) y casi constante (OCAP, 1993:120). El Gran San Blas se convierte en un barrio problemático, porque “en él nos encontramos con la paradoja de que se pretende expresamente dotar a la clase obrera de una forma de vida –la del “hogar tradicional”– que está en contradicción con la impuesta por la lógica de la transición de la sociedad agraria a la industrial. Esto equivale a dar a 10.444 familias, las llaves de otras tantas habitaciones dotadas de “fogón y cama”, sin pararse demasiado a considerar la proyección exterior ni el género de vida, en plena transición, de todas esas gentes” (Gaviria, 1968:45).

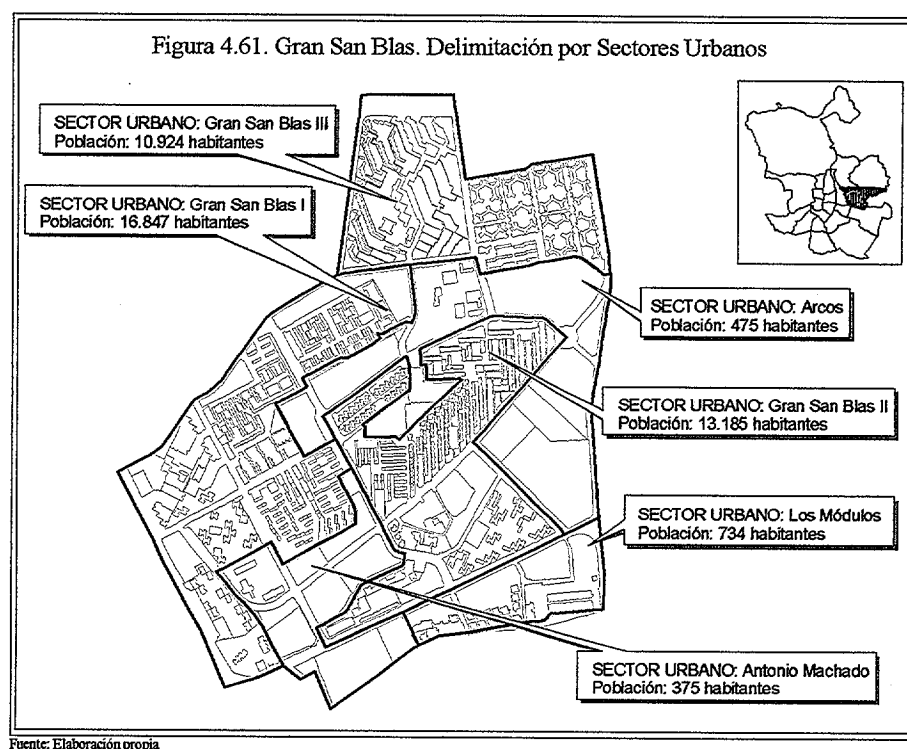
Ya en la década posterior (años ochenta) la problematización cambió de rumbo. La inseguridad del barrio es puesta de manifiesto por el 46% de los encuestados. El Gran San Blas se constituye en uno de los principales focos de droga (tanto de tráfico como de consumo) de toda la capital. En segundo lugar, destacó el tema de la vivienda (¡veinte años después de la creación del barrio todavía persiste!), seguido por el desempleo (su carácter de barrio obrero provoca el que el proceso de desindustrialización afecte sobremanera a la condición social de sus habitantes) y los problemas asociados a la droga. Por último, la falta de dotaciones, que sólo es señalada por un 6% de los encuestados, pone de manifiesto la erradicación de uno de los problemas primarios del barrio.

En conclusión, los procesos que han desembocado en la situación actual del Gran San Blas tienen su principal causa en su origen como barrio de promoción oficial. Han sido continuos los problemas asociados a la vivienda, pero ahora surgen unos nuevos, los problemas de índole social. A ello habría que unir el relativo fracaso de la política de vivienda anterior y el cambio hacia nuevos mecanismos de intervención, el éxito de la solidaridad y de la lucha vecinal, que motiva, entre otros cambios, la remodelación de amplias zonas del barrio, y por último, un sentimiento de unidad y de ilusión ante el futuro.

4.5.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

En la actualidad, el Gran San Blas acumula determinadas situaciones carenciales o problemáticas que lo han caracterizado desde sus inicios como uno de los barrios desfavorecidos de la capital. En el barrio se produce la conjunción de problemáticas de diversa índole, tanto urbanísticas como constructivas o sociales. Como ya quedó demostrado, su origen como barrio de promoción oficial es la base de la

problematicidad urbanística existente en la actualidad. Sin embargo, esto generó la aparición de otro tipo de dificultades, asociadas a las propias características sociales de los residentes y a la conjunción de medidas políticas poco o nada acertadas, que son las que a la postre han configurado el panorama social del área. Si a unas condiciones de habitabilidad reducidas, de entorno hostil, de población de clase obrera, de baja cualificación laboral, de fracaso escolar y de desempleo, le sumamos la presencia de la droga, obtendremos los ingredientes necesarios para encontrarnos ante una grave situación de desfavorecimiento.



La caracterización cuantitativa procedente del análisis de los datos del Padrón de Habitantes de 1996 muestra cómo el Gran San Blas está marcado por lo que denominamos como *multiprivación*, caracterizado por la acumulación de problemáticas en un mismo ámbito territorial aunque éstas no alcancen cifras muy relevantes. Así, los sectores de *Gran San Blas I, II y III* van a presentar valores superiores a los de referencia en 11 de los trece indicadores propuestos. Este hecho, sin ser de una gravedad excesiva, sí que viene a demostrar cómo en determinadas ocasiones es la presencia de problemáticas relacionadas y continuadas la que marca la realidad social de un ámbito. Se dan, por tanto, carencias asociadas al desempleo, a la baja capacitación de la población, a la falta de estudios o a la presencia de población pensionista. Un amplio abanico de problemáticas. Estos argumentos son igualmente válidos para el resto de los sectores urbanos implicados, *Antonio Machado* y *Arcos*. El caso más extremo es el sector urbano de *Los Módulos*, pero, como ya hemos visto, esta situación de desfavorecimiento ha sido resuelta de modo satisfactorio.

En un informe publicado por la Oficina Comarcal de Acciones Preferentes²² (OCAP) en el año 1993 se describe la problemática del barrio a principios de esta década, concretada en:

- a) Problemas de vivienda. En diferentes versiones: chabolismo en modulares en torno a la Avenida de Guadalajara y deterioro de las viviendas existentes en todas las parcelas no remodeladas. Constituye sin lugar a dudas la principal prioridad actualmente.
- b) Problemas de integración social y de convivencia, que crean a su vez inseguridad por el tráfico de drogas asociado a determinadas etnias, gitanos fundamentalmente, y a problemas sociales del barrio (fracaso escolar, familias precarias, etc.).
- c) Problemas de educación. Relacionados con la carencia de dotaciones a nivel de educación infantil, a los elevados niveles de fracaso escolar y a altas tasas de analfabetismo. Son necesarias mejoras de índole general, tanto a nivel de equipamientos como de población.
- d) Problemas de sanidad y consumo. Carencia de centros de salud y ausencia de centro hospitalario de primer orden en correspondencia con una unidad urbana de más de cincuenta mil habitantes.
- e) Problemas de bienestar social, sobre todo por el envejecimiento de la población y las situaciones de marginación existentes. Se reclama la construcción de centros que hagan frente a estas nuevas problemáticas²³.
- f) Problemas de tráfico, sobre todo por la desconexión entre barrios y por el aislamiento general que sufre debido a las grandes infraestructuras (M-40; Nacional II; ferrocarril).
- g) Problemas relacionados con el desarrollo económico asociados a las elevadas tasas de desempleo del barrio y al proceso de desindustrialización del distrito al completo.
- h) Problemas de índole urbanístico como la presencia de tendidos eléctricos, de contaminación acústica o el deterioro de los espacios interbloques que, por otro lado, nunca han sido reconocidos por el Ayuntamiento como propios. Ello ha motivado las situaciones de abandono tan característica de esta y otras zonas de Madrid.
- i) Por último, otras problemáticas como los déficit de servicios de ocio, deportes, etc. destinados sobre todo a la juventud.

Desde la perspectiva constructiva, las mayores carencias son debidas a la construcción de bloques de baja calidad con el empleo de materiales de construcción deficientes que pronto originó todo tipo de deterioros, humedades, filtraciones, agrietamientos, mala instalación, etc., junto con el déficit de infraestructura y colectores insuficientes. Se deterioran las condiciones de vida de la población —agrietamientos que amenazan ruina—, lo que originó una demanda ante los organismos públicos, cómo movimiento reivindicativo, con acciones, asambleas y comisiones, exigiendo la mejora del equipamiento.

²² Oficina de Cooperación para Actuaciones Preferentes (1993) *Diagnóstico para una actuación integral en la periferia sur y este de Madrid*. Jornadas de Debate Espacio Social y Periferia Urbana, Oficina de Cooperación para Actuaciones Preferentes, Madrid.

²³ En este sentido se han desarrollado dos nuevos centros de día para personas mayores y se creó el Centro de Atención a Drogodependientes (CAD) que, por otro lado, constituye una de las principales demandas vecinales por su impacto negativo sobre la zona.

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-



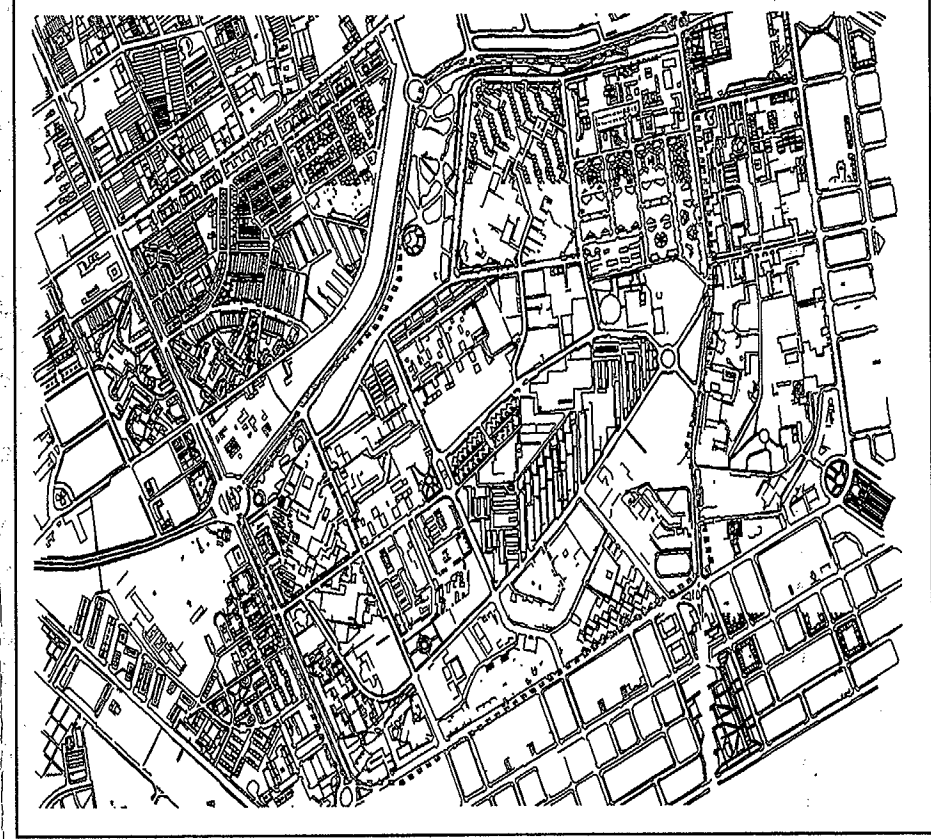
Plano Topográfico Año 1955
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Escala 1:5000

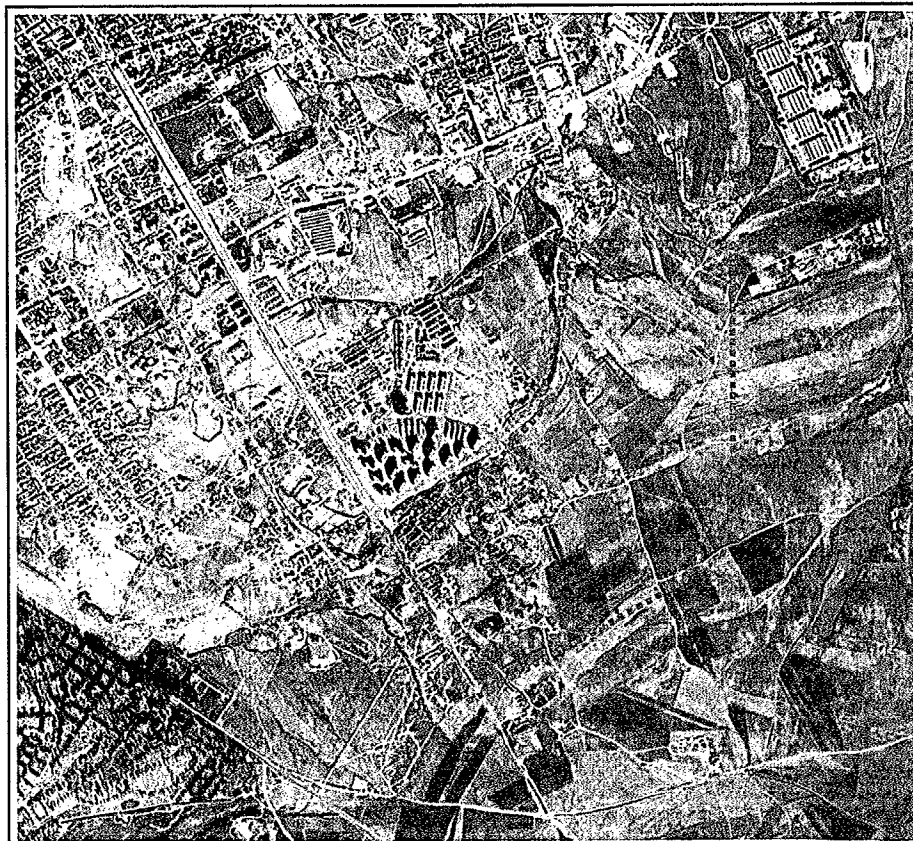


Plano Topográfico Año 1978
Fuente: COPLACO

Escala 1:5000

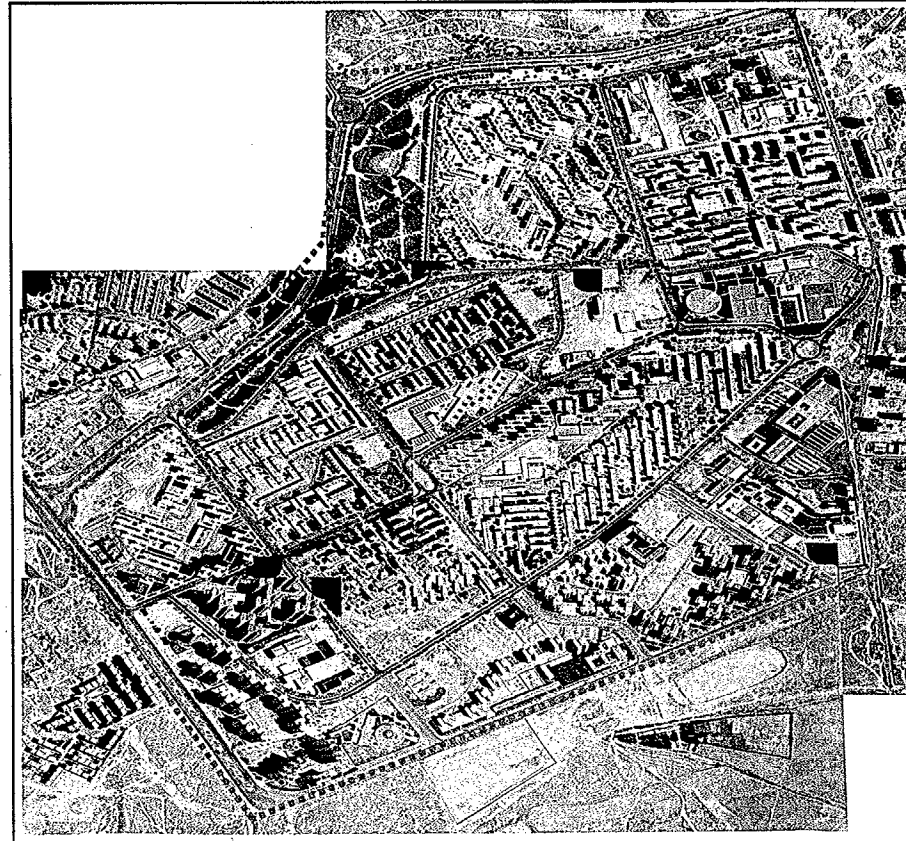


Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



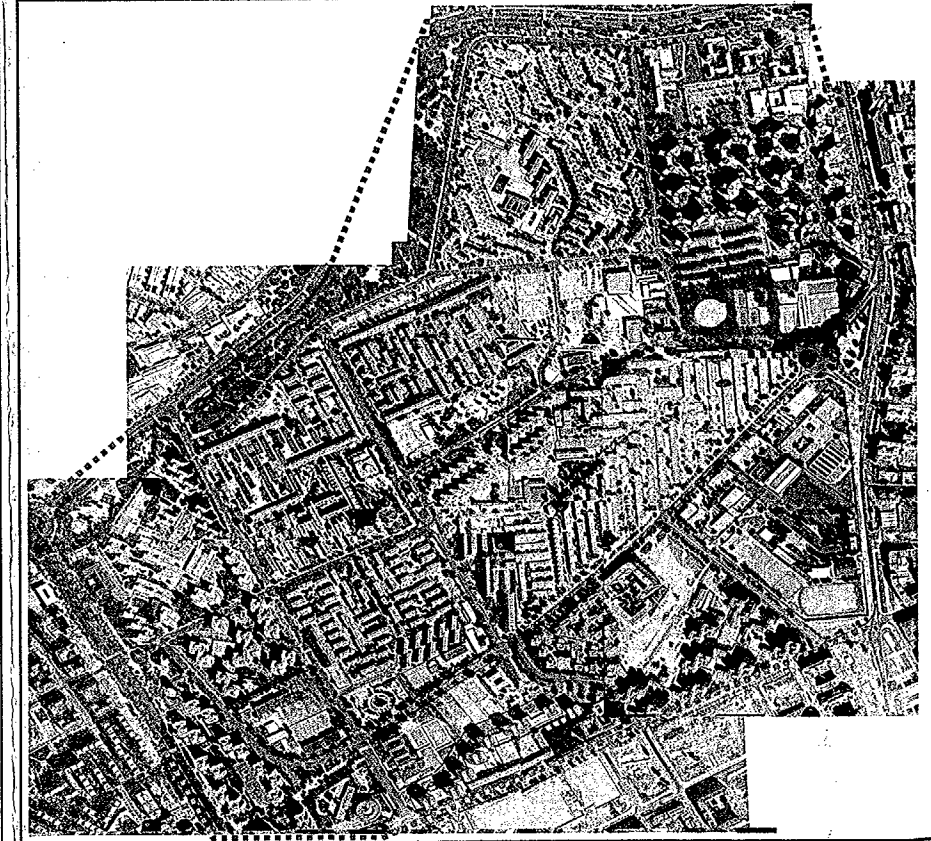
Fotografía Aérea Año 1956
Fuente: Vuelo americano

Escala 1:33000



Fotografía Aérea Año 1976
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:4500



Fotografía Aérea Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000

Como reconocía Molero (1991), “los barrios que conforman el Gran San Blas (Hellín, Amposta y Arcos) son barrios dormitorio con grandes problemas de paro y drogodependencia que dan una impresión general de desolación y de viviendas en mal estado”. Con esta frase podríamos definir la situación actual del barrio. Dejando de lado los problemas asociados a la vivienda (hacinamiento, mala calidad, mala construcción, etc.) están presentes en San Blas un buen número de carencias asociadas al entorno urbano. Destacan sobre todo el elevado número de espacios interbloques poco o nada cuidados, el deterioro general de las fachadas originadas por el vandalismo, tanto en los espacios públicos como privados, así como la presencia de grandes infraestructuras que delimitan perfectamente el área.

En el plano social, la metodología cualitativa nos lleva a detectar un espacio urbano donde las dotaciones y equipamientos se encuentran casi totalmente satisfechas. Los amplios espacios vacíos de antaño han sido ocupados paulatinamente por todo tipo de dotaciones, desde los más fundamentales, colegios, institutos, comercios, espacios verdes, espacios públicos, sanitarios, policiales, hasta los más modernos como universitarios. Ésta ha sido una de las principales reivindicaciones sociales del barrio que ha sido resuelta casi en su totalidad. Hoy día únicamente se echa en falta, dado el volumen de población, un centro hospitalario de primer orden.

La integración de la población de etnia gitana ha tenido serios inconvenientes. Su relación tradicional con los problemas de droga del barrio motivó la presencia de fuertes conflictos. Hoy día está perfectamente superado con la desaparición del Poblado de Los Módulos y el problema de la droga no presenta la gravedad de décadas anteriores. Es importante el sentimiento de pertenencia que la población del barrio tiene hacia su entorno, así como los niveles de asociacionismo (inferiores a los de otras décadas, hoy día siguen siendo importantes y de mayor intensidad que en otras zonas de Madrid).

San Blas constituye un ámbito particular. Se trata de un reducto, de elevadas dimensiones, de vivienda social, que llama la atención por la variedad de tipologías. Exteriormente, el barrio ha sido rehabilitado, ha sido dotado y equipado hasta niveles aceptables. Sin embargo, subyacen problemáticas asociadas al transporte privado, al deterioro de los espacios libres y públicos, a la elevada presencia de población en la calle, lo que hace que reine un sentimiento de inseguridad, difícilmente traducible en palabras, que sólo se aprecia cuando se visita el barrio. Valgan las palabras de dos cámaras del programa de televisión “Línea 900” sobre el Barrio de San Blas: *“La fama del barrio no se la merece porque nosotros hemos estado saliendo por el barrio, entrevistando a la gente, y no nos han intentado hacer nada. No hemos tenido ningún problema”*. Fama o no fama, el Gran San Blas ha constituido una parte importante de la historia del urbanismo madrileño, y hoy día es un espacio desfavorecido, quizás no visible, pero sí latente en cuanto a las dimensiones socio-económicas de la población residente.

4.5.4. Políticas e instrumentos para la intervención

El Gran San Blas ejemplifica un tipo de política de vivienda social masiva puesta en marcha durante décadas las centrales del siglo XX. Se llegó a considerar como el buque insignia de la intervención franquista en la ciudad de Madrid: la realización de un barrio obrero, capaz de dar solución a una ingente masa de población que llegaba a Madrid en busca de vivienda y trabajo. Tal y como se expresaba en la

época se define como²⁴: “*nuevos conjuntos, verdaderas ciudades de estructura nuclear que, a su vez pertenecen a la gran ciudad*”.

Entre los intentos de ordenación del conjunto residencial estuvo el *Plan General de Ordenación de San Blas* (1957), planteado sobre una superficie de 3.924.500 m² para un total de 19.970 viviendas. Igualmente, en dicho plan se habían de aplicar las ordenanzas técnicas y normas constructivas para “viviendas de renta limitada²⁵” (se prohíbe toda composición pretenciosa que desdiga el carácter de las viviendas) y “viviendas de tipo social” (COAM, 1975).

El *Plan Parcial de Ordenación del Barrio de San Blas*, del año 1968, fue redactado por la OSH y aprobado por el INV. En dicho plan se recoge la necesidad de respetar las zonas forestales del Plan General de Madrid, así como la reserva de terrenos para servicios públicos. Casi simultáneamente se formuló el *Plan del Cinturón del Gran San Blas* (1969-1976). Conformó un conjunto urbano de alta densidad, en altura y equilibrado, a la vez que planteó equipamientos de nivel ciudad (instituto, colegio universitario, formación profesional, etc.). Esta unidad no tiene semejanza morfológica con el resto de San Blas y fue diseñado como “efecto barrera” (ya fue repetido con anterioridad en el caso de las parcelas D y E).

Más adelante vendría la intervención sobre el Gran San Blas en el marco del *Programa de Barrios en Remodelación*, puesto en marcha en el año 1979, aplicado sólo en dos de las parcelas de San Blas (Poblado de Absorción 1 y parcela H). Aunque la primera de ellas se quede fuera de nuestro área de estudio sí que hemos creído conveniente incluirla por la importancia que dicho programa tuvo en el proceso remodelador de los barrios madrileños.

El Poblado de Absorción San Blas 1 fue creado por la OSH en el año 1956 en el marco del Plan de Urgencia Social. El objetivo era la remodelación completa dada la pésima calidad de las viviendas. Entre los problemas más graves que llevaron a su remodelación estaban los de hundimientos del pavimento²⁶ y los agrietamientos y las humedades continuas. La intervención del Programa de Barrios en Remodelación se basó en un Proyecto de Remodelación de Volúmenes del año 1977 (se reconocía la existencia de 1.820 viviendas distribuidas en 56 bloques, aunque, no llegó a ser aprobado definitivamente). El proyecto final se concretó en la remodelación de 917 viviendas de las 1.120 existentes (el resto se derribaron) sobre una superficie total de 7,46 hectáreas. Fue desarrollado en cinco fases (1979-1988) a través de un Plan Especial de Reforma Interior (1978) se materializó en los siguientes usos de suelo: residencial (22,5%); público (26,2%); viario (40,2%); y equipamientos (11%).

Por su parte, la parcela H del Gran San Blas fue construida por la Gerencia de Poblados Dirigidos²⁷ en 1959. Dentro de las diferentes categorías de las construcciones

²⁴ Del folleto de propaganda ante la inauguración del “Gran San Blas”, OSH.

²⁵ Con unos tamaños que oscilaban entre los 60, 69 y 78 metros cuadrados (las últimas para familias numerosas).

²⁶ Este problema, común a buena parte de los barrios de promoción oficial desarrollados durante décadas en Madrid, era debido a la falta de estudios previos a la cimentación. La presencia de arcillas expansivas provocaba importantes defectos constructivos a nivel de cimentación que desembocaron en graves problemas constructivos. Junto a ello, también se asociaba la presencia de corrientes de agua subterránea.

²⁷ Organismo autónomo, dependiente del *Instituto Nacional de la Vivienda* (INV), creado en 1950. En cumplimiento del Decreto de 8 de marzo de 1957 se dicta la Orden de 8 de noviembre del mismo año que

de dicho organismo, la parcela H quedó enclavada dentro de los Poblados Dirigidos de Vivienda Subvencionada. Contaba con un total de 1.821 viviendas. La intervención del Programa de Barrios en Remodelación tuvo como objetivo la remodelación integral del antiguo polígono de vivienda pública. El Plan Especial de Reforma Interior de 1978 no llegó a ser aprobado definitivamente por discrepancias con la asociación de vecinos. Un total de 240 familias prefirieron la rehabilitación de sus viviendas.

En 1984 se produjo la modificación del P.E.R.I.²⁸, y como consecuencia se remodelaron un total de 1.581 viviendas en 10,5 hectáreas de superficie. El proyecto se desarrolló en cinco fases (1978-1990) eliminándose las torres del extremo suroeste y remodelándose prácticamente toda la parcela, a excepción de los bloques de los 240 vecinos antes mencionados. Las causas de la intervención venían motivadas por la baja calidad constructiva, los defectos en la construcción, los cimientos defectuosos (arcillas expansivas) y las superficies reducidas de las viviendas (35-45 m²).

Los resultados mayores de la actuación (Cuadro 4.18) han sido una trama urbana elemental, que establece un eje central, en este caso la calle de Hellín. Asimismo, se constituye una malla hexagonal de edificaciones residenciales, rodeadas de equipamientos por tres de sus lados (Foto 2). Se consiguió igualmente por parte de la población el título de adjudicación y contrato de acceso diferido a la propiedad. Los usos de suelo resultantes fueron los siguientes: residencial (12,5%); viario (32%); equipamientos (26,7%); y espacios libres (28,8%).

La remodelación no ha estado sin embargo exenta de críticas. Entre ellas, la publicación de la Universidad Politécnica de Madrid (1986) cita las siguientes:

- El excesivo protagonismo del edificio frente a elementos más tradicionales de la ciudad, como plazas o calles, estableciendo una cierta colmatación del medio urbano que desfigura los intereses de los residentes
- Las altas densidades resultantes
- La escasez de equipamientos, al menos en los momentos iniciales de la remodelación
- La mala calidad de la construcción y la mala calidad de los cimientos
- Las reducidas dimensiones de las viviendas
- Lo precario de la red viaria
- La escasez de aparcamiento que, hoy día, obliga a la ocupación de los espacios interedificios, abandonados por otro lado de la intervención municipal²⁹

regula dicho organismo y determina sus funciones, creando en cada uno de los poblados un órgano representativo de las familias que desean construir para su propio uso, "viviendas de renta limitada", o de "tipo social", con los beneficios previstos en la legislación de vivienda de protección oficial, al frente de cuyo órgano se establece una Gerencia que ostentó a estos fines la representación jurídica de las familias.

Creada la modalidad de "vivienda subvencionada" por Decreto de 24 de enero de 1958 y con el fin de estimular su promoción, por otro Decreto de 15 de enero de 1959, que modifica el anterior, extendiéndose las facultades de la Organización de Poblados Dirigidos a la de construcción de vivienda de esta modalidad, a la que pertenecía la Parcela H.

²⁸ La figura del Plan Especial de Reforma Interior resultó la más adecuada por tratarse de suelo urbano en tramas urbanas consolidadas. Además, aprovechaba la no obligatoriedad de los estándares mínimos de cesión de suelo para equipamientos a los que obligaba el Reglamento de 1978 a los Planes Parciales.

²⁹ Según las asociaciones vecinales, dichos espacios no se encuentran catalogados desde sus inicios por las autoridades municipales y por lo tanto quedan fuera de su jurisdicción y gestión de limpieza.

La intervención pública sobre otros aspectos distintos del urbanístico se hizo necesaria a partir de la constatación de la existencia de problemáticas de otra índole. Además de las propias características intrínsecas de la población residente, la crisis industrial no hizo sino maximizar las condiciones de marginalidad de San Blas. A resolverlas se orientaba la puesta en marcha del *Plan experimental preventivo para combatir la delincuencia y la marginación social*. Dicho plan se centró a tres barrios madrileños, Pan Bendito, San Blas y Orcasitas donde intervendrían conjuntamente diferentes organismos públicos por primera vez: la Comunidad de Madrid (a través de la Dirección General de Bienestar Social), el Ayuntamiento y el Gobierno civil. Presupuestado en 328 millones de pesetas, planteaba como objetivos básicos combatir el desempleo juvenil mediante la creación de cooperativas, aumentar las dotaciones culturales y deportivas, crear centros para toxicómanos, mejorar el sistema educativo y, en general, recuperar el tejido social (Echenagusia, 1984).

Cuadro 4.18. Gran San Blas. Características Básicas de la Remodelación de la Parcela H

	Antes	Después		Antes	Después
Nº de Viviendas	1.820	1.821*	Superficie construida		
Superficie (Ha.)	16,4	16,4	Vivienda (m ²)	153.140	214.878
Densidad (viv./Ha.)	110,9	110,9	Comercio (m ²)	0	8.570
			Equipamientos (m ²)	7.063	7.868
			Total (m ²)	160.208	231.316
	Antes	Después			
Superficie ocupada			Tamaño medio viviendas (m²)		118,4
Vivienda (%)	18,7	12,6	Tamaño medio familiar		3,71
Equipamiento (%)	14,9	27,2	Inversión (m. de ptas.)		1.821
Libre público (%)	54,8	27,9	Origen suelo		Público
Viario (%)	11,4	32,4	Régimen de cesión		Venta

* De las cuales: 226 rehabilitadas y 1.595 remodeladas

Fuente: MOYA, L. [et al.] (1989) *Análisis del proceso de remodelación y realojamiento de barrios de Madrid*, Instituto de la Vivienda de Madrid.

Las intervenciones posteriores no han estado incardinadas en ningún programa concreto. Únicamente se ha ido dotando y equipando al barrio en función de los planteamientos que los diferentes planes generales habían señalado. También se han producido intervenciones menores de la Gerencia de Urbanismo en el ámbito de las ayudas a la rehabilitación privada de las fachadas de los edificios y algunas de otra índole³⁰. Si algo habría que achacar a la intervención pública en el Gran San Blas es precisamente la falta de actuaciones adecuadas durante décadas. Salvo las parcelas antes mencionadas, la intervención ha sido mínima, olvidando a uno de los barrios más desfavorecidos de la capital.

³⁰ En este sentido destacan las obras de demolición y nueva construcción de los números 31, 33 y 35 de la calle de Amposta llevadas a cabo por el IVIMA (de momento se ha demolido el 33 y se ha levantado el 35). Se trata de tres edificios iguales con viviendas de dos alturas de 43 a 48 m² cada una "La policía desaloja a 60 ocupantes ilegales de un bloque en San Blas" El País (18/3/2004).

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Gran San Blas

Caracterización General

Denominación

Gran San Blas

Distrito

San Blas

Barrio

Hellín / Amposta / Arcos

Sector/es Urbano/s

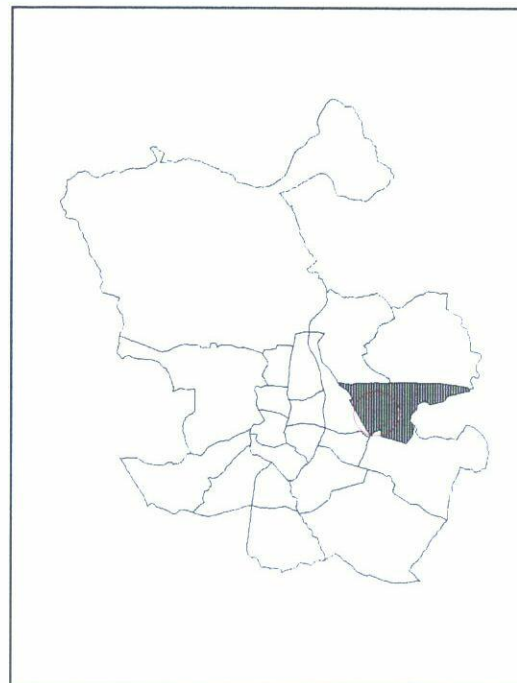
Gran San Blas I / Los Módulos

Gran San Blas II / Arcos

Gran San Blas III / Antonio Machado

Población total

58.577 residentes



Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	64,4%	Tasa de Trabajadores No Cualificados	16,5%
Tasa de Desempleo	30,3%	Tasa de Hogares Monoparentales	12,1%
Tasa de Desempleo Juvenil	41,4%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	1,2%
Tasa de Desempleo Femenino	36,1%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	21,7%
Tasa de Población Sin Estudios	20,8%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	22,3%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	4,1%	Tasa de Población Inmigrante	0,2%
Tasa de Trabajadores Eventuales	29,9%		

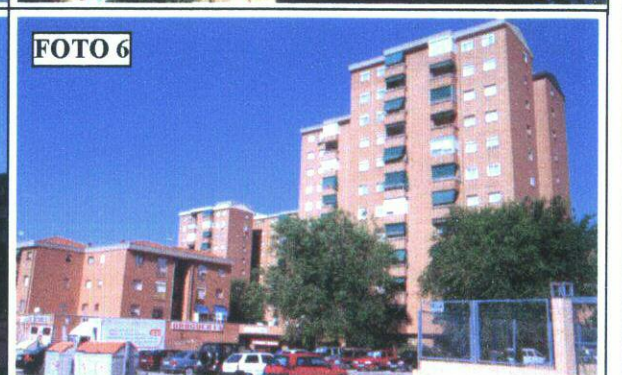
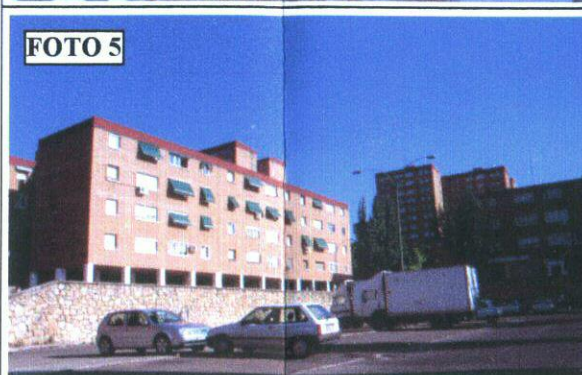
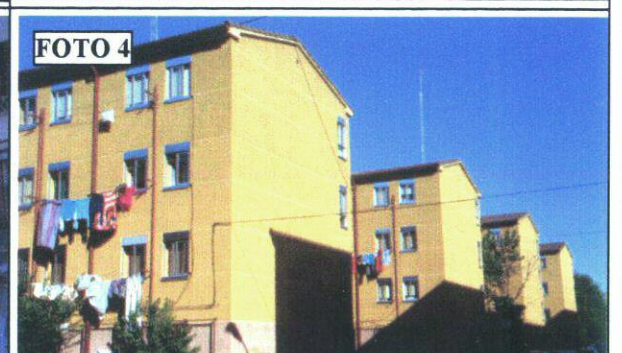
Caracterización Cualitativa

Problemas ligados al entorno urbano

Infraestructuras	X	Espacios públicos	X	Problemas ligados a la vivienda	X
Obsoletas		Deficiente conservación		Autoconstrucción	
Mal estado general		Falta de limpieza		Antigüedad de las mismas	X
Inadecuadas		Deterioro	X	Escaso mantenimiento y/o reforma	X
Problemáticas	X	Ligados al transporte público		Hacinamiento	X
Espacios verdes		Escaso		Falta equipamientos básicos	X
Ausencia y/o Carencia		Mala accesibilidad		Espacios interedificios	X
Deficiente conservación		Problemas medioambientales	X	Dificultad accesos	X
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física	X	Deterioro de los mismos	X
Deterioro de los mismos		Otros			

Problemas ligados al entorno social

Dotaciones y Equipamientos		Escaso grado de asociacionismo		Desarraigo físico y/o social	
Insuficiencia		Dificultad integración grupos	X	Exclusión física del ámbito	X
Carencia		Ligados a la actividad económica	X	Inseguridad latente y/o explícita	X
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades		Presencia de actividades marginales	X
Deterioro		Cierre y/o expulsión	X		



4.5.5. Agentes intervinientes

A diferencia de las situaciones que hemos encontrado en otros barrios desfavorecidos, el suelo del Gran San Blas no tenía elemento urbano alguno. El hecho de tratarse de un suelo rústico, propiedad de una inmensidad de propietarios fue el origen de los retrasos acaecidos en la construcción, pero a la vez también fue parte del éxito de la operación ya que permitió la creación de tan importante pieza urbana, en cuanto a dimensiones, infraestructuras, presupuestos, etc.

La producción de suelo urbano en el Gran San Blas comenzó, pues, por la agregación de pequeñas propiedades rústicas a través del mecanismo de la expropiación, ya que con anterioridad el Estado sólo poseía el 1,69% de la superficie (Rojo, 1988:67). Así pues, para dar respuesta a la intensa demanda de vivienda, hubo que recurrir a la aplicación de la denominada “expropiación forzosa”³¹. Esto lo llevará a cabo la *Comisaría General de Ordenación Urbana de Madrid y Alrededores* (CGOUMA). En los municipios de Canillejas y Vicálvaro expropió 71 fincas agrupándolas en una sola, ocupándose también de su urbanización³².

En el año 1956 entró en juego la *Obra Sindical del Hogar* (OSH), que, en colaboración con el *Instituto Nacional de la vivienda* (INV), puso en marcha el Programa de Poblados de Absorción³³. Con el objetivo de acoger a los moradores de los núcleos chabolistas se plantean Poblados de Absorción San Blas 1 (1.120 viviendas) y San Blas 2 (1.118 viviendas)³⁴.

En 1959, en el marco del III Programa Sindical de la Vivienda, la OSH se encarga de la edificación del Gran San Blas. No hay que olvidar que esta intervención surge a raíz del proceso de ampliación del núcleo satélite de San Blas, aunque los diferentes poblados realizados en esta zona de la ciudad se instalan sobre el anillo verde definido en el Plan General de 1941. La facilidad de comunicación con el resto de la ciudad a través de la calle de Hermanos García Noblejas, así como la disponibilidad de suelo urbanizado, facilitado por la Comisaría, son los elementos clave de ello. Con posterioridad, el mismo organismo será el encargado de establecer el cierre sur y este de la unidad urbana. En el mismo año, y como fruto del Plan de Urgencia Social, la *Organización de Poblados Dirigidos* (OPD), como entidad promotora dentro del INV, construye la Parcela H³⁵.

Hasta ahora hemos repasado aquellos organismos que de una u otra manera han colaborado en la creación del núcleo de San Blas. Las propias características de

³¹ “Los hombres de la Comisaría expropiaron de forma expeditiva los miles de hectáreas que después permitirán las grandes operaciones de vivienda de promoción oficial, entre las que destacará por su magnitud el Gran San Blas” (Leira et al., 1976:51).

³² Generalmente la Comisaría era la encargada de la expropiación y de las obras de urbanización para que otros organismos pudieran construir. Únicamente en ocasiones se vio obligada a construir para acoger a los afectados por las expropiaciones o a la promoción directa del suelo, en colaboración con el INV (Galiana, 1995:60).

³³ Con anterioridad se plantearon otras intervenciones en San Blas como la Colonia Francisco Franco o la Colonia Belén.

³⁴ Terrenos cedidos gratuitamente por la Comisaría a la Obra Sindical del Hogar (OSH) en virtud del Decreto de 25 de noviembre de 1955.

³⁵ También propició la creación del denominado Cerro de San Blas, junto al primer núcleo satélite previsto en San Blas (prolongación hacia el sur de la Ciudad Lineal).

vivienda pública, la calidad de las edificaciones, de los materiales, la situación política imperante y todo un cúmulo de factores dio origen a la problemática, que todos conocemos, relacionados con la vivienda y los equipamientos. En este sentido, la única intervención de gran magnitud que se ha llevado a cabo en el área ha sido la desarrollada por el *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo* (MOPU) en el periodo 1976-1990. A través de sucesivos Planes Especiales se produce la remodelación total de dos parcelas, el antiguo Poblado de Absorción San Blas 1 y la Parcela H, en el marco del Programa de Barrios en Remodelación. La evolución misma del proceso, junto con las transferencias autonómicas propició la intervención de organismos de índole regional, en este caso el *Instituto de la Vivienda de Madrid* (IVIMA) que, junto a estas intervenciones mayores, ha realizado también diferentes aportaciones económicas al efecto de la rehabilitación de las restantes parcelas.

La intervención municipal ha sido casi nula en el ámbito del Gran San Blas. Únicamente, la *Gerencia Municipal de Urbanismo* (GMU), sobre la base del Plan General del año 1985, ha procedido al cierre sur y este de la zona con el denominado Ensanche Este de San Blas³⁶. El Plan Parcial (Las Rosas) supuso la ordenación primero, y la desmantelación posterior de un importante asentamiento chabolista en el sector urbano de Los Módulos. Hoy día, esta actuación se halla completamente finalizada.

Estamos pues ante un conjunto residencial donde la participación oficial ha condicionado el nivel de desfavorecimiento desde su origen hasta la actualidad. Las *asociaciones de vecinos* también han tenido un peso importante en todo el proceso, ya desde el mismo comienzo de las obras. Se ha demandado la mejora de las viviendas, la puesta en marcha de las iniciativas de los planes generales en cuanto a dotaciones y equipamientos se refiere y la erradicación de los asentamientos chabolistas que tan profundamente han incidido sobre la problemática social del ámbito. Junto a ello, también se han reclamado aspectos relacionados con el transporte (el metro llegó diez años después de la construcción del Gran San Blas) o con las infraestructuras (aislamiento por grandes vías). Más recientes son las demandas sobre la seguridad (la primera y única comisaría de San Blas se instaló en la década de los ochenta), la falta de actividad comercial (los núcleos comerciales surgen casi espontáneamente puesto que no habían sido diseñados. A tal efecto, la construcción de un gran centro comercial integrado en el Plan Parcial del Ensanche ha dotado de mayor actividad comercial al barrio), o el necesario mantenimiento de los espacios interbloques y de las zonas verdes.

4.5.6. Balance y valoración

“San Blas no es posible visitarlo o recorrerlo con el simple propósito de pasear. El paseo, sólo es posible, si uno mismo es vecino del barrio. Si es visitante, tendrá que hablar con sus habitantes, conocer sus problemas, sus aspiraciones, en fin, su modo de

³⁶ PP I.6, PP I.7 y PP II.4 Ensanche del Este: San Blas. Incardinado dentro de los nuevos ensanches de Madrid, este desarrollo urbanístico plantea como grandes objetivos los de terminar la ciudad y la transformación de los ámbitos periféricos. Tipológicamente se caracteriza por la manzana cerrada en oposición al “polígono” de ordenación abierta que ha caracterizado la ocupación de la periferia en el reciente crecimiento de nuestras ciudades (Alemany et al., 1992:67). Responde al tipo de ensanche popular al más puro estilo decimonónico y es diseñado con un claro componente residencial, pero también terciario e industrial. Se han desarrollado un total de 10.650 viviendas en una superficie de algo más de 173 hectáreas. Gestionada por la iniciativa privada, su ejecución se vio retrasada por el núcleo chabolista existente al final de Hermanos García Noblejas y por las viviendas prefabricadas de la Avenida de Guadalajara.

vida” (Martín Lou, 1981:1100). Con estas palabras se define el sentimiento de todo un barrio. Uno de los distritos y barrios de izquierda de siempre (Lles Llazó, 1987:34).

Los arquitectos lo planearon en gran parte sin suficiente visión de futuro y, por supuesto, sin haber estudiado a fondo los gustos de su desconocida clientela (Gaviria, 1968:41). Los profundos cambios económicos y de toda índole que la sociedad española experimentó durante estas décadas, convierten al Gran San Blas en un reducto arquitectónico varado en la historia casi desde sus inicios. Para un programa tan estructurado y definido en características y extensión parece exagerada la existencia de 72 tipos de viviendas (iguales, pero no idénticas) para las parcelas D, E, F y G, y unos diez tipos más para la H y San Blas 2. Tal cantidad de pequeñas diferencias se explica difícilmente si no es con ánimo experimental, que no parece ser el caso que nos ocupa. Salvo la parcela H, remodelada por completo, las restantes, sólo han sufrido procesos mínimos de rehabilitación. De esta forma es difícil no hablar de un barrio desfavorecido. Si a ello, además, sumamos la problemática social existente en el ámbito, obtendremos el ejemplo más claro de área carencial urbana.

Como bien se reconocía en el estudio de Gaviria (1968), todavía hoy válido en muchas de sus conclusiones, las diferencias fundamentales entre la vida en el Gran San Blas y el resto de Madrid vienen dadas, sobre todo, por un menor nivel de renta, una ausencia de multifuncionalidad y de diversiones y vida cultural. El barrio está muy segregado respecto al resto de Madrid para todas las funciones que no sean laborales. Aunque la escasez de dotaciones y equipamientos se ha visto solventada en los últimos años, todavía perduran las características anteriores.

Al investigador o a cualquier otra persona le sorprenderá introducirse en su interior. Las interminables filas de edificios, la abundancia de gentes en la calle, la animación social, la presencia continua de drogadictos, la ropa tendida en la calle, la abundancia de espacios libres, la ocupación del tráfico del espacio público, etc., constituyen, todos ellos, elementos positivos y negativos fácilmente perceptibles que esconden en su interior una problemática grave, donde se aúnan las carencias físicas y urbanísticas con las sociales. Aún así, el rasgo que más destacaríamos del Gran San Blas es la falta de iniciativas públicas, pareciera como un rincón olvidado de Madrid, al margen del planeamiento, donde históricamente la presencia de problemáticas diversas se sobreentiende por parte del resto de la ciudad.

A pesar de todo, y por mucho que las estadísticas se nieguen a reseñarlo, son los propios habitantes los que tienen la última palabra. En el estudio de Amérigo (1995) se plantea el análisis de la satisfacción residencial de un área reducida del Gran San Blas, que además sufre un proceso de rehabilitación por parte del IVIMA. Los resultados establecen una valoración por parte de sus habitantes, en lo que a satisfacción residencial se refiere, de 2,5 sobre 4. Ello no viene más que a mostrar que, además de todos los elementos que pueden caracterizar un barrio desfavorecido, también es importante el sentimiento que la población tiene hacia él. ¿Será cuestión entonces de tratar de paliar otras problemáticas, de índole social por ejemplo?

Monografía: Gran San Blas. Cambios sociodemográficos en un barrio desfavorecido, que mantiene sus características constructivas originales

El conjunto urbano del Gran San Blas se caracteriza por ser un barrio de gran extensión superficial, creado entre finales de los cincuenta y mediados de los setenta, en forma de grandes unidades vecinales, denominadas parcelas, fiel reflejo de un tipo de política social que primaba la vivienda como el elemento más destacado de un momento histórico de la conformación urbana del actual Madrid.

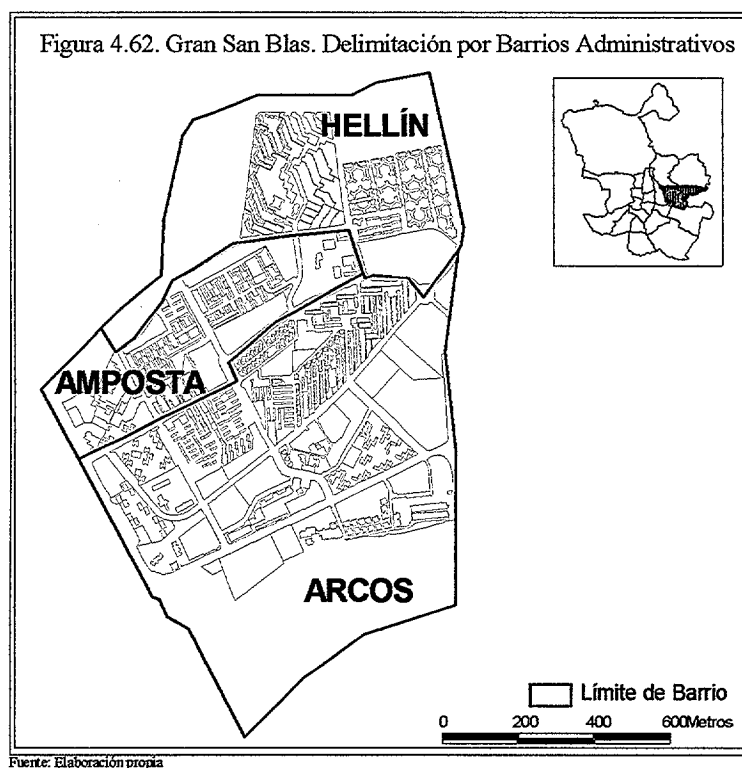
El Gran San Blas queda enclavado en el distrito homónimo, el cual ha ido sufriendo modificaciones con el transcurso del tiempo. Un distrito donde están presentes dos funciones urbanas. Por un lado, está su papel residencial, en forma de grandes promociones, tanto públicas como privadas. Por otro, es un distrito con cierto peso industrial, con áreas todavía en funcionamiento (Ciudad Pegaso, Julián Camarillo, etc.), aunque en retroceso como tales por la invasión de actividades terciarias.

Otro aspecto, cuando menos controvertido viene dado por las delimitaciones administrativas vigentes en la actualidad. Así, encontramos tres barrios diferentes (Figura 4.62), Hellín, Amposta y Arcos, en los que se engloba la totalidad del Gran San Blas. Son barrios donde, además, se zonifica y delimita con criterios poco claros. Valga como ejemplo el segundo de ellos donde se reúnen en una misma entidad promociones dispares de épocas diferentes (Barrio V y Parcelas D y E). A ello habría que sobreimponer otras delimitaciones como la de los sectores urbanos. Así, el Barrio de Amposta agrupa parte del sector urbano denominado como "*Gran San Blas I*" y parte del denominado como "*Arcos*", demostrando una vez más cómo estas divisiones administrativas poco o nada tienen que ver con la realidad sobre la que se instalan. Por ello, ignoran aspectos básicos de la conformación urbana³⁷. Si el Gran San Blas, como bien dice su propio nombre, es una pieza urbana, perfectamente visible, nítida y coetánea, entonces habría que poner de manifiesto la innecesaria existencia de tres barrios diferentes y seis sectores urbanos, agrupando a promociones diversas, heterogéneas y no coetáneas.

El Gran San Blas es, por tanto, resultado de políticas de vivienda social masiva, al menos en el plano urbanístico, de décadas anteriores. Sus principales características son la propia conformación arquitectónica, en forma de grandes unidades denominadas parcelas y las diferentes tipologías edificatorias (hasta un total de 72) resultantes. En el plano social destaca la uniformidad de los residentes, al menos en sus inicios como emigrantes, procedentes de otras zonas de la capital y del país. Hoy día, sigue planteándose la misma realidad física pero se han producido diferentes cambios sociales y demográficos en los habitantes.

³⁷ En esa misma línea, el Barrio de Hellín agrupa las Parcelas G y H, la totalidad de los sectores urbanos denominados como "*Gran San Blas IIP*" y "*Parque del Paraíso*" y parcialmente el denominado como "*Canódromo de Canillejas*". Por último, el Barrio de Arcos agrupa promociones dispares como el Barrio VI, la Parcela F o el Poblado de Absorción 2 y la totalidad de los sectores urbanos denominados como "*Gran San Blas IP*", "*Antonio Machado*" y "*Los Módulos*", y parcialmente los del "*Gran San Blas I*" y "*Arcos*". En definitiva, toda una amalgama de clasificaciones territoriales sin claros componentes urbanos que justifiquen dichas delimitaciones.

Sin embargo, casi desde su creación allá por los años sesenta se ha ido produciendo un paulatino deterioro del área, primero urbanístico, por la mala calidad de las viviendas y por el abandono administrativo y político, y por último, por la llegada de actividades marginales (droga y delincuencia). El resultado de todo ello es un área desfavorecida camuflada en un entorno urbano más o menos privilegiado.



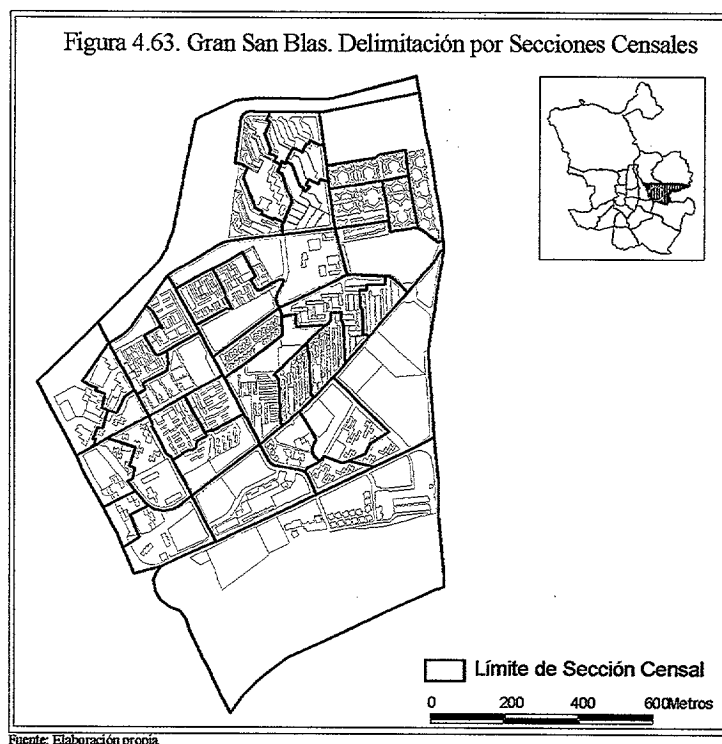
La monografía que a continuación presentamos, trata de demostrar cómo, primero existe, y segundo se manifiesta, la presencia de cambios sociodemográficos importantes en los residentes como respuesta a una casi total ausencia de otro tipo de iniciativas públicas en otros aspectos más que el meramente urbanístico. Este hecho, diferencia claramente la investigación sobre el Gran San Blas de los estudios de caso de esta investigación, donde se ha hecho más hincapié en aquellas medidas políticas que tratan de atajar la problemática existente. Es por tanto, el intento de plasmación de la evolución de las condiciones sociales y demográficas de los residentes de San Blas, durante el periodo 1986-1996, del que existe disponibilidad de información estadística.

1.- Planteamientos metodológicos de la monografía

El periodo de investigación propuesto para tratar de desentrañar cuáles han sido los principales cambios sociales y demográficos que han acontecido en el Gran San Blas ha estado condicionado por la disponibilidad de los datos estadísticos que, en el caso que nos ocupa, y en función de la desagregación espacial seleccionada, secciones censales, sólo se remontan a 1986. A partir de esta fecha, se han ido produciendo registros periódicos coincidiendo con censos y padrones³⁸.

³⁸ A pesar de que el Censo de Población y Viviendas del año 1981 se realizó de forma universal, su explotación únicamente se llevó a cabo de forma muestral, por lo que la veracidad de los datos obtenidos

A estas dificultades estadísticas hay que unir las planteadas a la hora de seleccionar cuál es la escala de investigación más apropiada, en este caso las secciones censales. Esta delimitación no presenta ningún tipo de criterio geográfico sino que únicamente tiene en cuenta planteamientos operativos en su definición (número de habitantes). Sin embargo, para nuestra investigación sí que resulta la más útil por su coincidencia con la realidad urbana y con las otras delimitaciones planteadas. La delimitación del Gran San Blas por secciones censales aparece representada en la Figura 4.63. En total, suman 38 secciones censales que van desde la 079-20-021 a la 079-20-060³⁹.



Los indicadores utilizados para establecer la evolución sociodemográfica del Gran San Blas durante el periodo 1986-1996 (teniendo en cuenta los orígenes de la unidad, con un marcado horizonte temporal y con una población de similares características sociales, a lo que habría que unir las características de las viviendas, de tipo social, lo que, de una u otra manera, condicionará la realidad sociodemográfica) son los siguientes:

- Estructura por edades y sexo. Esta variable se presenta mediante diferentes pirámides de población. Se plantea por grupos quinquenales, por sexo y por valores totales que permiten la comparación de los años indicados.

a través de su análisis carece de la suficiente veracidad para formar parte de una investigación. Con anterioridad a dicho recuento, la desagregación espacial a nivel de sección censal no fue explotada.

³⁹ Los dígitos 079 distinguen el municipio de Madrid, el 20 al distrito de San Blas, y los siguientes diferencian cada una de las secciones censales. A pesar de los cambios que se han producido en las numeraciones de las secciones censales de los diferentes recuentos planteados para el término de Madrid, en el caso que nos ocupa, dichas modificaciones no han afectado ni al número ni a la delimitación de las mismas. Éste hecho refleja igualmente la permanencia temporal y física de un espacio claramente consolidado.

- Nivel de estudios de la población, calculado siguiendo la fórmula:

$$\text{Población Sin Estudios} / \text{Población} + 10 \text{ años} * 100$$

- Tasa de trabajadores eventuales:

$$\text{Trabajadores Eventuales} / \text{Trabajadores Ocupados} * 100$$

- Cualificación laboral de los trabajadores:

$$\text{Trabajadores No Cualificados} / \text{Trabajadores Ocupados} * 100$$

- Tasa de población en edad pensionista: Muestra cómo el posible rejuvenecimiento que se produciría por efecto de la natalidad, no encuentra su reflejo estadístico puesto que la oferta de vivienda en un espacio como éste, donde el 100% de las viviendas existentes son de tipo social, es muy limitada y los hijos se ven obligados a satisfacer sus necesidades de vivienda en zonas exteriores. Se calcula como sigue:

$$\text{Población} + 65 \text{ años} / \text{Población Total} * 100$$

- Tasa de población inmigrante: Se han tenido en cuenta únicamente las nacionalidades de países en vías de desarrollo (Europa del Este, África, América Central y del Sur y Asia).

$$\text{Población Extranjera} / \text{Población Total} * 100$$

Mención aparte merece una de las secciones censales del Gran San Blas, que ocupa toda la zona más meridional del área (079-20-060), denominada en los sectores urbanos como “*Los Módulos*”, puesto que, por su gran extensión superficial, resulta llamativa aún a pesar de que su población sea mucho más reducida que la del resto de secciones. El resultado es una sección muy desfavorecida, claramente diferenciada del resto del área urbana, puesto que casi es un área marginal de la ciudad. Aún así, hemos preferido incluirla dentro del Gran San Blas, aunque su interpretación y análisis debe tener en cuenta todos los planteamientos anteriores⁴⁰.

2.- La evolución de las condiciones sociodemográficas durante el periodo 1986-1996

Ya han quedado claras cuáles son las peculiaridades del Gran San Blas. A partir de ahora comenzará el análisis propiamente dicho de los cambios producidos en las características demográficas y sociales de los habitantes durante el periodo 1986-1996.

2.1. Dinámica demográfica en el Gran San Blas

En primer lugar debemos destacar las cifras totales de población residente en San Blas. Así, mientras en 1986 aparecen censadas algo más de 50.000 personas, en 1991 esta cifra se había reducido a 46.000 residentes, mientras que en 1996 la cifra

⁴⁰ En apartados anteriores ya se mencionaba cómo esta unidad ha sido totalmente sustituida en la actualidad.

supera ligeramente los 43.000 habitantes. El paulatino descenso de población se ha producido también en otras zonas del distrito⁴¹.

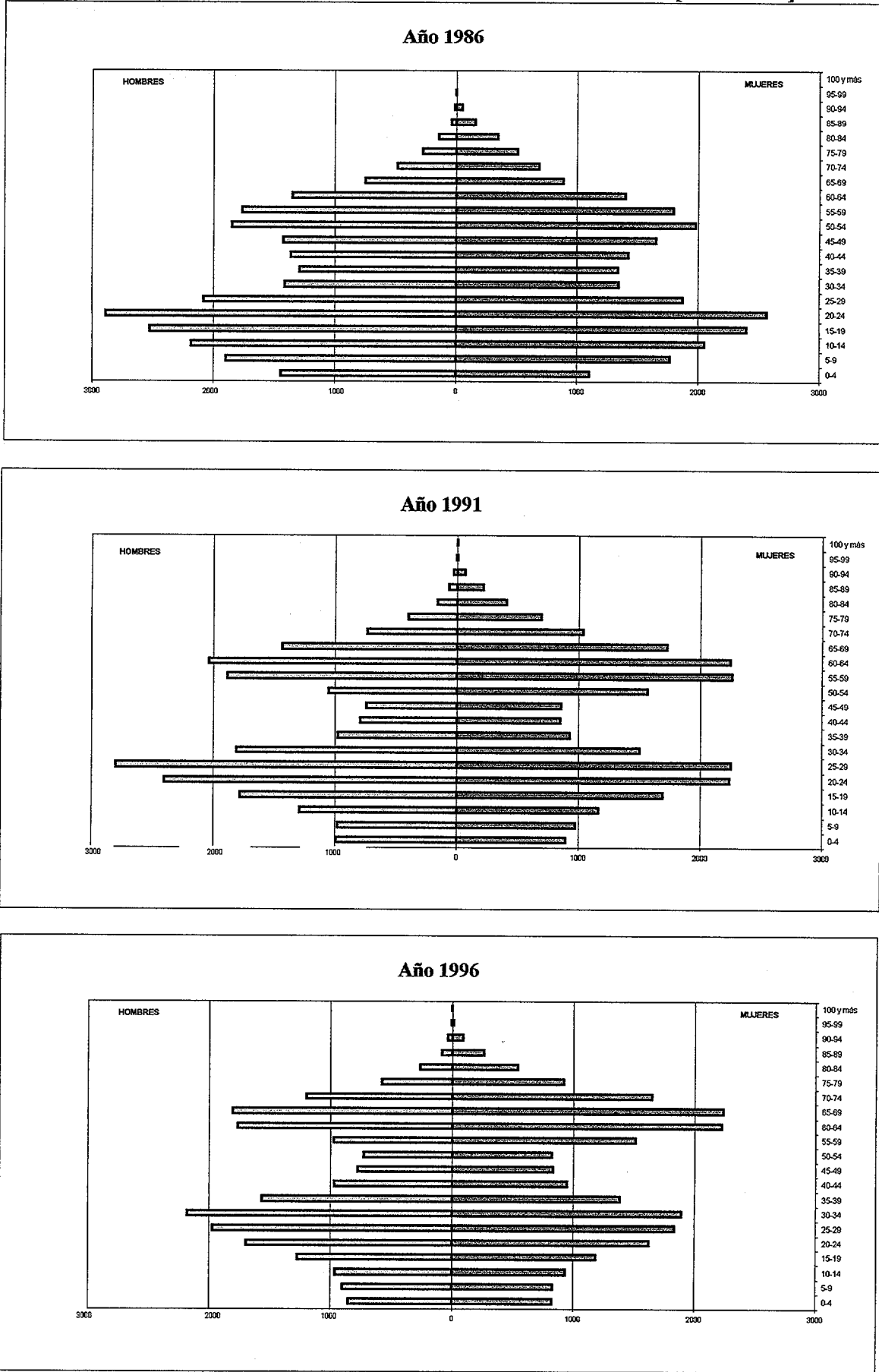
En la Figura 4.64 se representan las pirámides de población de tres años diferentes del área de estudio; varios han sido los cambios que se pueden apreciar. La pirámide de 1986 muestra formas generales y comunes a cualquier otro ámbito urbano español. Varios hechos son destacables: en primer lugar, la forma de la pirámide que refleja los cambios experimentados por la población y su comportamiento demográfico. En el caso que nos ocupa, muestra una situación en la que el proceso de transición demográfica ha culminado, manifestando unas bajas tasas de natalidad y un aumento progresivo de la esperanza de vida, que hace que también en los últimos estratos de la pirámide los perfiles tiendan a hacerse paralelos al eje. Por otro lado, también es destacable la disimetría de la pirámide hacia las mujeres, en casi todos los grupos de edad, pero especialmente a partir de los 40-45 años. El descenso paulatino de la natalidad y la fecundidad se manifiesta con la disminución de los grupos de 0 a 15 años, coincidiendo la finalización del “*baby boom*” que experimentó la sociedad española de los sesenta y setenta. Por el contrario, los valores máximos de los grupos de 20 a 29 años muestran las consecuencias en la natalidad del mismo fenómeno.

Por su parte, el otro máximo poblacional se observa en torno a los grupos de 50-59 años (3.833 y 3.563 habitantes respectivamente), que coincide con los primeros pobladores del Gran San Blas y las corrientes migratorias que tuvieron su máxima intensidad quince o veinte años antes. La disminución de los grupos de 25 a 39 años, vuelve a ser causa de la baja natalidad. Estas son las generaciones que quedaron “huecas” en el momento de la máxima intensidad inmigratoria, correspondiente al periodo comprendido entre la llegada de los nuevos pobladores y los primeros nacimientos. No hay que olvidar que la población originaria se caracterizó por su juventud ya que estaba compuesta por matrimonios jóvenes, a veces con hijos, inmigrantes del campo, llegados a la capital en busca de un empleo digno y de acceso a otro tipo de vivienda.

Por último, otro hecho significativo consiste en la escasa concentración de población en edades avanzadas. En relación con lo anterior, la juventud de los pobladores hace que veinte años después se encuentren en las últimas fases del ciclo laboral o hayan accedido a la jubilación en los últimos tiempos. Así, la pirámide de población del año 1986 se caracteriza por la presencia de dos máximos de población. Por un lado, los primeros moradores del Gran San Blas, llegados en la década de los sesenta. Por otro, las cohortes de los hijos de esos residentes que nacen durante el periodo de máxima natalidad y que ocupan el estrato de 20 a 24 años (5.547 efectivos). Una población, por tanto, que tiende a una disminución paulatina de la base de la pirámide (disminución de la natalidad y la fecundidad) y a un engrosamiento de las partes altas (envejecimiento). En medio, un importante vacío poblacional que únicamente podría ser cubierto por la llegada masiva de población extranjera o inmigrante.

⁴¹ En el Barrio de Amposta se han reducido los residentes en los últimos años aproximadamente un 10%. Este fenómeno es, además, común a otras zonas del distrito, como los barrios de Hellín y Los Arcos, donde cada vez más se manifiesta la existencia de un importante volumen de viviendas vacías, debido a su antigüedad, a sus reducidas dimensiones o por los altos precios “La despoblación de San Blas” El País (25/10/2002).

Figura 4.64. Gran San Blas. Pirámides de Población [1986-1996]



Ya en la década de los noventa se suceden los cambios demográficos observados en años anteriores. La pirámide de 1991 muestra el agravamiento de los estrechamientos, tanto en la base como en la parte central, de la pirámide. Las bajas tasas de natalidad y la mortalidad provocan este fenómeno. Por su parte, sigue existiendo una clara disimetría en la pirámide a favor de las mujeres. Paulatinamente también se produce el envejecimiento de la población con el devenir natural del tiempo para los primeros residentes, aunque éste es un proceso lento y complejo en el que interviene también el aumento de la esperanza de vida.

De nuevo aparece ese doble máximo en dos grupos concretos, entre los 25 y 29 años (5.057 efectivos) y entre los 55 y 64 años (4.150 y 4.286 habitantes respectivamente). La explicación habría que buscarla en el peculiar nacimiento de esta área urbana y las características demográficas de sus habitantes iniciales. Así, lo que se observa es casi una doble pirámide, donde se repiten los estrechamientos por la base, el engrosamiento de su parte central y la disminución progresiva a medida que ascendemos.

Por último, la pirámide de 1996 muestra valores muy semejantes. Las tendencias apuntadas anteriormente se siguen agravando. Así, el estrechamiento por la base, debido a las bajas tasas de natalidad y fecundidad, es más notorio, al igual que el que se produce en la parte central de la pirámide. Como hecho destacado encontramos de nuevo ese avance poblacional en las estratos superiores que remite a un claro envejecimiento de los pobladores originales del Gran San Blas.

Ahora bien, también es notoria la disminución de los dos principales máximos que se traduce en un aumento de los grupos anteriores en cinco años (entre los 60 y 69 años -3.990 y 4.045 habitantes- y entre los 30 y 34 años -4.076 efectivos-). Es decir, son los mismos elementos que en la pirámide anterior, que aunque siguen ocupando un importante espacio en la sociedad, su número se ve reducido. En el primero debido al paulatino envejecimiento; en el segundo, por la expulsión de los hijos de los pobladores originales que, ante la escasez de oferta de vivienda, se ven expulsados de su tradicional lugar de residencia hacia áreas más o menos lejanas. De esta manera se va produciendo un engrosamiento de la pirámide, disminuyendo ese efecto de doble pirámide que comentábamos para 1991. Únicamente el efecto que la llegada de nuevos inmigrantes, esta vez extranjeros, pudiera generar en el área, sería capaz de modificar esta estructura demográfica. Como veremos más adelante, este fenómeno está hoy día todavía lejos de producirse.

Las conclusiones que pueden extraerse son: el progresivo descenso de una población que cada vez cuenta con menos efectivos, fruto de un proceso natural de mortalidad que no se compensa con el crecimiento vegetativo por la caída en las tasas de natalidad y la expulsión de las cohortes siguientes; el paulatino envejecimiento de la población y la cobertura de dotaciones y equipamientos que este fenómeno va a provocar.

2.2. Características sociolaborales de los habitantes del Gran San Blas

Comenzando por la tasa de población sin estudios (Cuadro 4.19), observamos su descenso durante el periodo 1986-1996. Las tasas pasan del 46,7% del año 1986, al

26,9% en 1991 y al 20,4% del año 1996. En general, aún son valores, especialmente los primeros, que dan fe de una situación heredada del pasado.

El paulatino descenso de la tasa de población sin estudios es difícilmente explicable manteniendo la postura de que los residentes siguen siendo los originarios. El aumento de la escolaridad, junto con los cambios sociales propios de una sociedad desarrollada como la española, podrían explicar el descenso de la tasa.

Aún así, y a pesar del descenso prolongado durante este periodo, todavía hoy (1996) la tasa de población sin estudios sigue siendo muy elevada. No hay que olvidar que para todo el municipio de Madrid, dicho valor es de un 10,6%, frente al 20,4% del Gran San Blas. Ello sin duda pone de manifiesto la existencia de un importante contingente de población, unos tradicionalmente sin estudios (los habitantes originarios, que ya llegaron a San Blas sin cualificación), pero también refleja una realidad social de fracaso escolar y abandono de los estudios. Aunque no disponemos de datos al respecto, sí que lo consideramos un aspecto de interés, puesto que esconde una problematicidad social, difícil de localizar, pero que sin duda está en la base del desfavorecimiento actual del Gran San Blas.

La distribución espacial se recoge en la Figura 4.65, en la que se definen cinco intervalos o rangos en la tasa de población sin estudios. Si hablamos de una media municipal en torno al diez por ciento, ya en el primero de los intervalos, entre el 10 y el 19,9%, aparecen valores por encima de dicha media en todas las secciones censales. Ello nos da una idea de cual es y cual ha sido la situación del área de estudio en lo que respecta a este indicador social. En el año 1986 los valores de población sin estudios son elevados ya que no existe ninguna sección censal con datos inferiores al veinte por ciento. Destacan secciones incluidas en las Parcelas G y H, que sobrepasan ¡el cincuenta por ciento del total! Junto a ellas, en igual proporción destacan el Poblado de Absorción 2 y algunas zonas de la Parcela F. Sin embargo, en general, los elevados valores del indicador se reparten casi homogéneamente por todo el territorio.

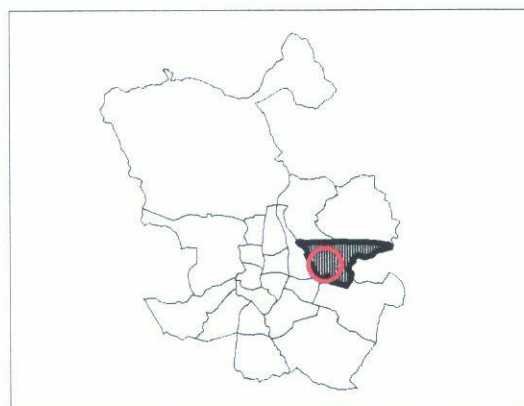
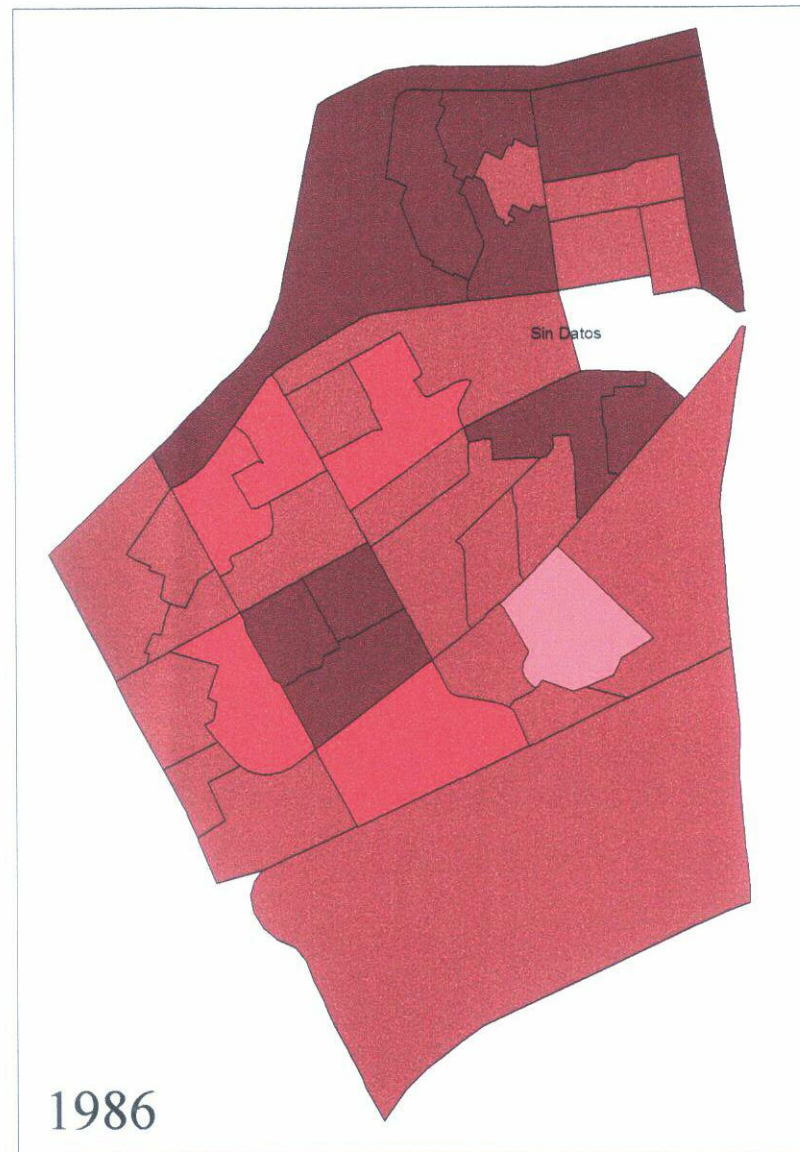
**Cuadro 4.19. Gran San Blas. Características sociolaborales
[1986-1996]**

	1986	1991	1996
Población total	50.808	45.997	43.232
Tasa de Población Sin Estudios	46,75	26,99	20,40
Tasa de Trabajadores No Cualificados	5,93	5,36	7,78
Tasa de Trabajadores Eventuales	21,11	40,24	54,62
Tasa de Población en Edad Pensionista	8,59	15,22	22,46
Tasa de Población Inmigrante	0,11	0,17	0,19

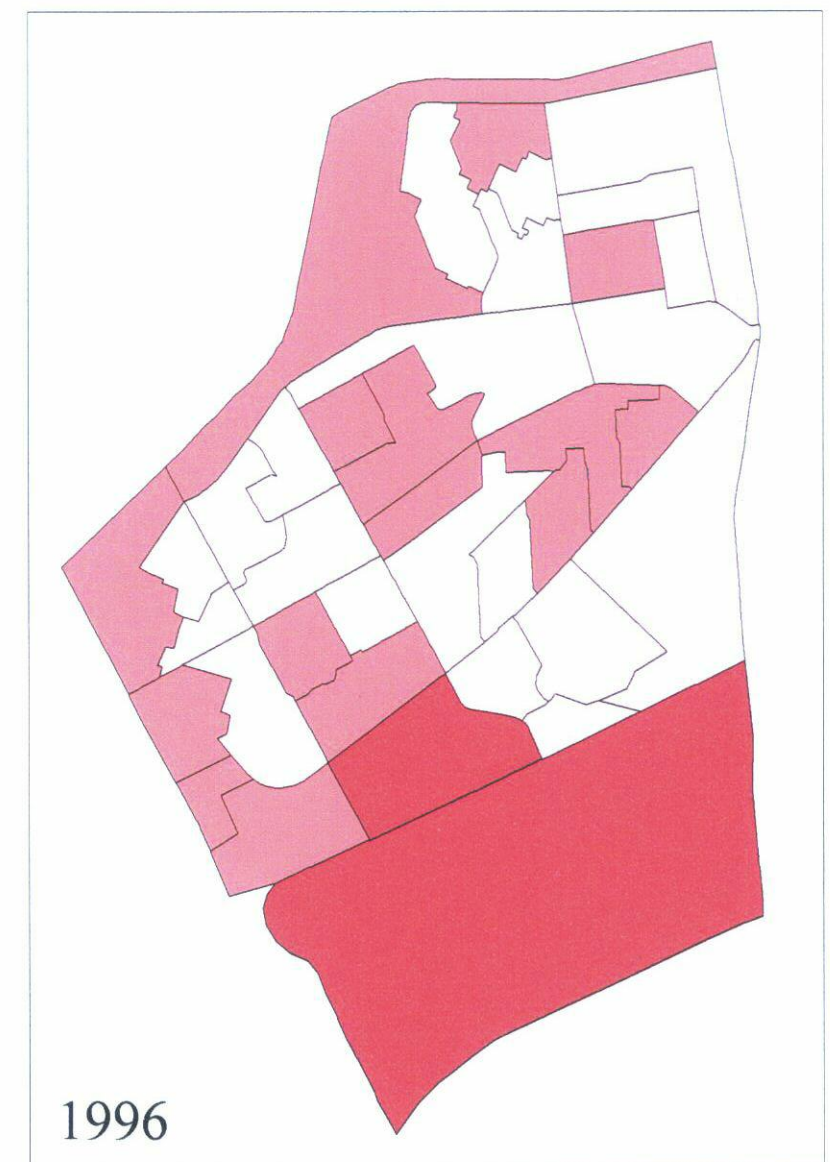
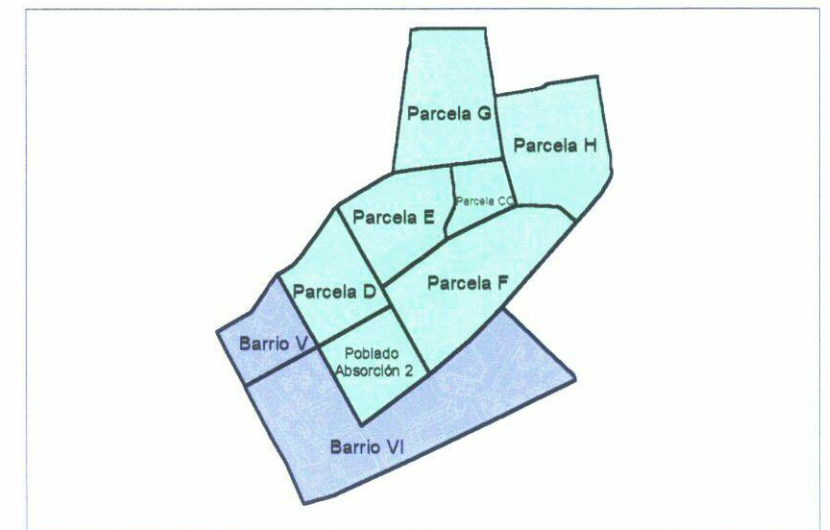
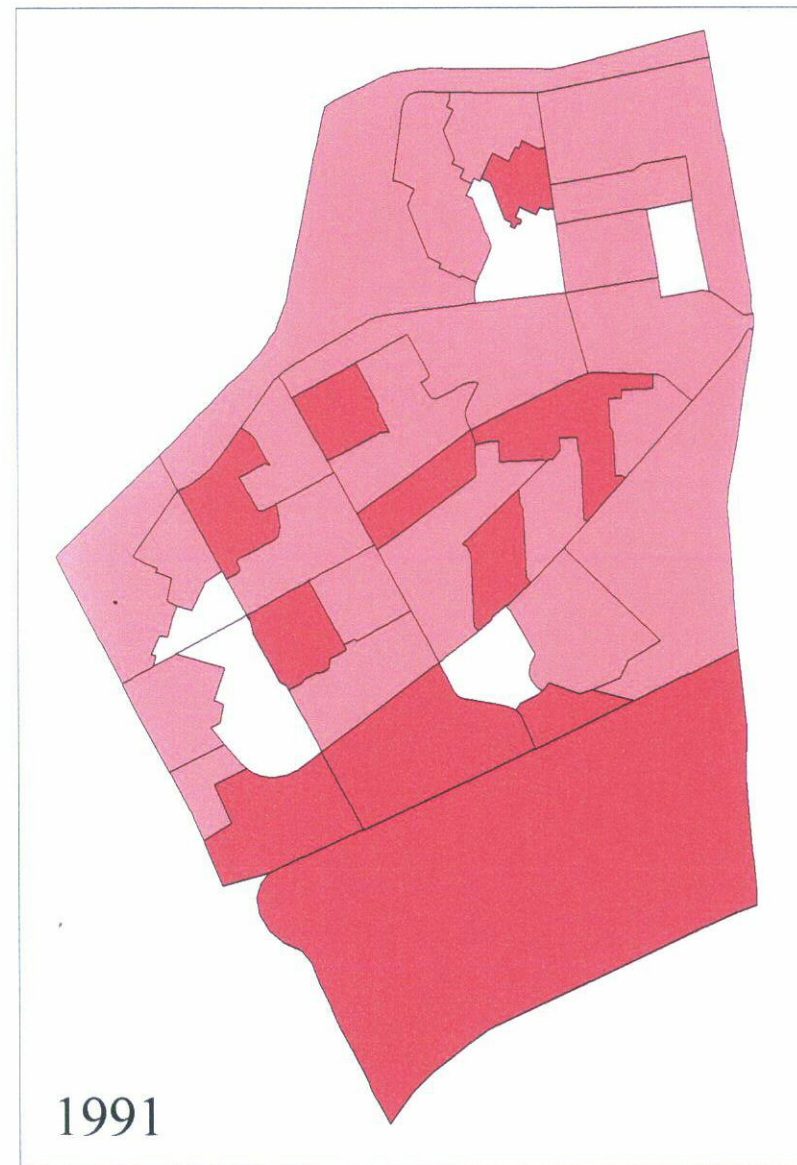
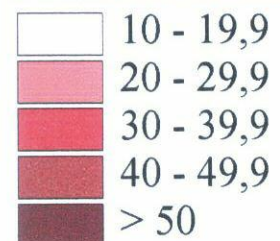
Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid

Por último, en la década de los noventa la situación se atenúa con cifras y valores inferiores a los de años anteriores. En sólo cinco años las cifras totales se reducen casi a la mitad, distribuyéndose de forma homogénea por todo el área, y ya aparecen secciones censales con valores mucho más reducidos, en torno al diez por ciento. En el año 1996 la situación mejora aún más, con una reducción generalizada de

Figura 4.65. Gran San Blas. Población Sin Estudios por Secciones Censales [1986-1996]



Población Sin Estudios (%)



los valores de la población sin estudios, pero todavía se mantienen unos valores elevados. Quizás con el nuevo Censo de población y vivienda del 2001 la situación haya mejorado sustancialmente. De momento, y a la vista de los resultados analizados, la gravedad de la situación es notoria y merece ser tenida en cuenta como un elemento más de desfavorecimiento social.

Los siguientes indicadores propuestos muestran la situación laboral de los trabajadores del Gran San Blas. Son las tasas de trabajadores no cualificados y de trabajadores eventuales. La tendencia general del primero de ellos es un cierto crecimiento durante el periodo 1986-1996. Se pasa del 5,93% del año 1986 al 5,66% del año 1991, para finalizar con el 7,78% del año 1996. En general, valores menores que los municipales (en torno al 10%).

La elaboración de la tasa puede esconder deficiencias estadísticas de las diferentes fuentes. Así, mientras que en los dos primeros años los trabajadores no cualificados se recogen bajo el epígrafe de “operarios sin especialización no agrarios”, en el Padrón de 1996 se definen como “trabajadores no cualificados”. Ello puede explicar por qué el número de trabajadores no cualificados se mantiene constante en el año 1986 y 1991 (853 y 856 respectivamente) y crece en el último padrón (943). Las diferencias entre ambas tasas se explican en el número total de trabajadores ocupados, que pasa de 14.383 (1986) a 15.970 (1991) y por último, a 12.123 (1996). Éste descenso, junto con la elevación de los trabajadores con falta de cualificación genera el aumento de la tasa en el último año.

En todo caso, los datos siguen siendo poco significativos por lo reducido de sus cifras. Podría existir alguna relación con el indicador anterior en el sentido de indicar una elevación del nivel cultural de los hijos de los emigrantes, lo que a la postre generaría una hornada de trabajadores más cualificados que los de décadas anteriores.

La Figura 4.66 muestra la representación espacial de dicho indicador. Aparece la tasa de trabajadores no cualificados para los diferentes años seleccionados con un nivel de desagregación de sección censal. Se establecen cinco intervalos o rangos en la tasa de trabajadores no cualificados. Si hablamos de una media municipal en torno al diez por ciento, los dos últimos intervalos serán los que presenten algún tipo de elocuencia en lo que respecta a esta investigación. Como se puede apreciar, la situación va agravándose en el periodo de estudio. Así, en 1986 los valores de trabajadores sin cualificación no destacan en ninguna sección censal y la uniformidad en los mismos es la tónica dominante. Por su parte, en 1991 ya aparecen secciones censales con valores más significativos aunque espacialmente se encuentran repartidos por las diferentes unidades urbanas. Por último, en 1996 aparecen un mayor número de secciones censales con valores que superan los municipales. Son secciones aisladas que prácticamente están presentes en todas las parcelas del Gran San Blas.

Por su parte, la evolución de la tasa de trabajadores eventuales muestra un claro proceso de precarización en el empleo. Así, mientras que en 1986 la tasa superaba ligeramente el 21%, en 1991 ésta cifra casi se duplica y alcanza el 40,24%, mientras que en 1996 el valor se dispara hasta más allá del 54%. O sea, que uno de cada dos trabajadores que residen en el Gran San Blas lo es de forma eventual! Este paulatino crecimiento se debe a una correlación existente entre el aumento de los valores totales de los trabajadores eventuales, que pasa de 3.036 (1986), a 6.427 (1991) y por último, a

6.622 (1986), y el descenso de los trabajadores ocupados, que alcanza sus valores mínimos en 1996, coincidiendo con el máximo de trabajadores eventuales, en poco más de doce mil.

Lógicamente, este indicador puede estar condicionado por otro tipo de factores externos de índole mucho más general, esto es, cambios o modificaciones de políticas económicas o de empleo, derivados de modificaciones en la legislación, de nomenclaturas, etc., que a la postre, tienen su incidencia y reflejo directo sobre dichas estadísticas. De esta forma, el progresivo aumento que se manifiesta durante este periodo, que alcanza valores desorbitados en 1996, casi duplica los valores de referencia de la ciudad de Madrid, situados en torno al 21%. Este hecho viene a corroborar un claro proceso de precarización del empleo de los residentes del área que se corresponde con los resultados obtenidos en la tasa de trabajadores no cualificados. Los valores representados muestran una realidad laboral marcada por las dificultades de acceso a un mercado de trabajo cada vez más difícil con unos índices de precariedad muy elevados. Bien motivado por cambios legislativos o bien por la propia situación laboral de los afectados, el resultado es la constatación de una problemática social de primer orden.

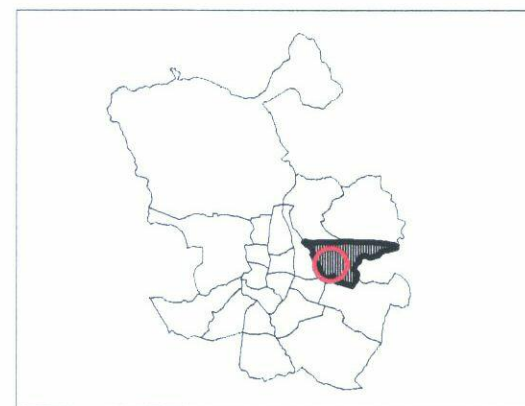
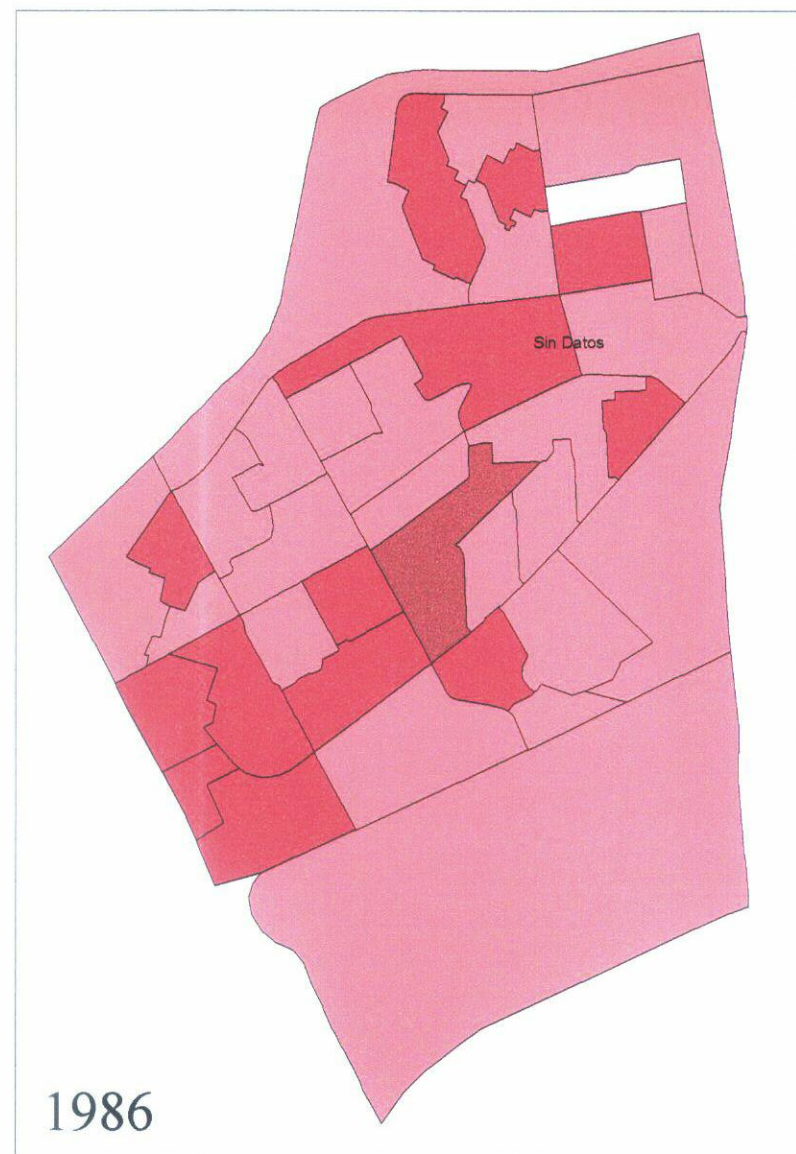
La Figura 4.67 muestra la representación espacial de dicho indicador. Aparece la tasa de trabajadores eventuales para los diferentes años seleccionados con un nivel de desagregación de sección censal. Se establecen cinco intervalos o rangos en dicha variable. Si hablamos de una media municipal en torno al veintiuno por ciento, ya en el segundo de los intervalos, entre el 20 y el 29,9%, se presentan valores que están por encima de dicha media y que por tanto, el número de secciones censales por debajo de dicho valor es muy reducido.

En el año 1986 los valores de los trabajadores eventuales son mucho más reducidos que en los años posteriores. Salvo algunas secciones aisladas, la tónica general es una eventualidad de carácter leve o moderada. Por el contrario, la década de los noventa marca cambios sustanciales en el mercado de trabajo. Los valores de los trabajadores eventuales se duplican y, en general, se reparten uniformemente por todo el territorio. Son especialmente marcados en secciones de diferentes áreas como el Poblado de Absorción 2, o las parcelas F y G en el año 1991. Por su parte, en 1996 se agudiza la problemática, no encontrándose ninguna sección censal con valores inferiores al 30% de eventualidad en el trabajo. De hecho, todas las parcelas tienen alguna sección censal con valores superiores al 50%, y en alguna de ellas, como la parcela D, todas las secciones censales alcanzan este valor.

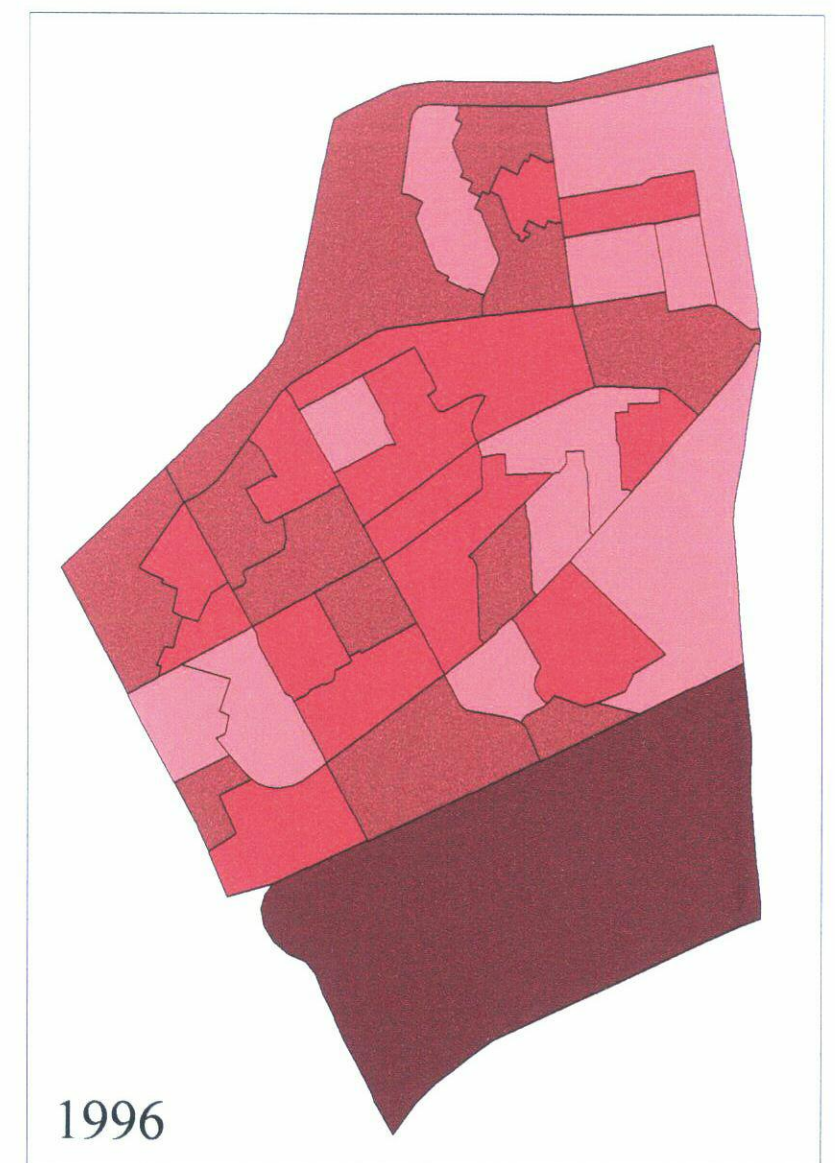
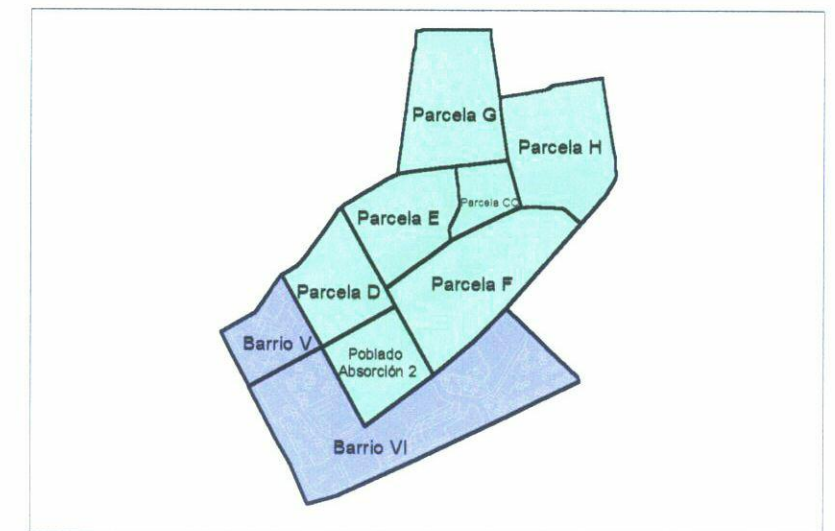
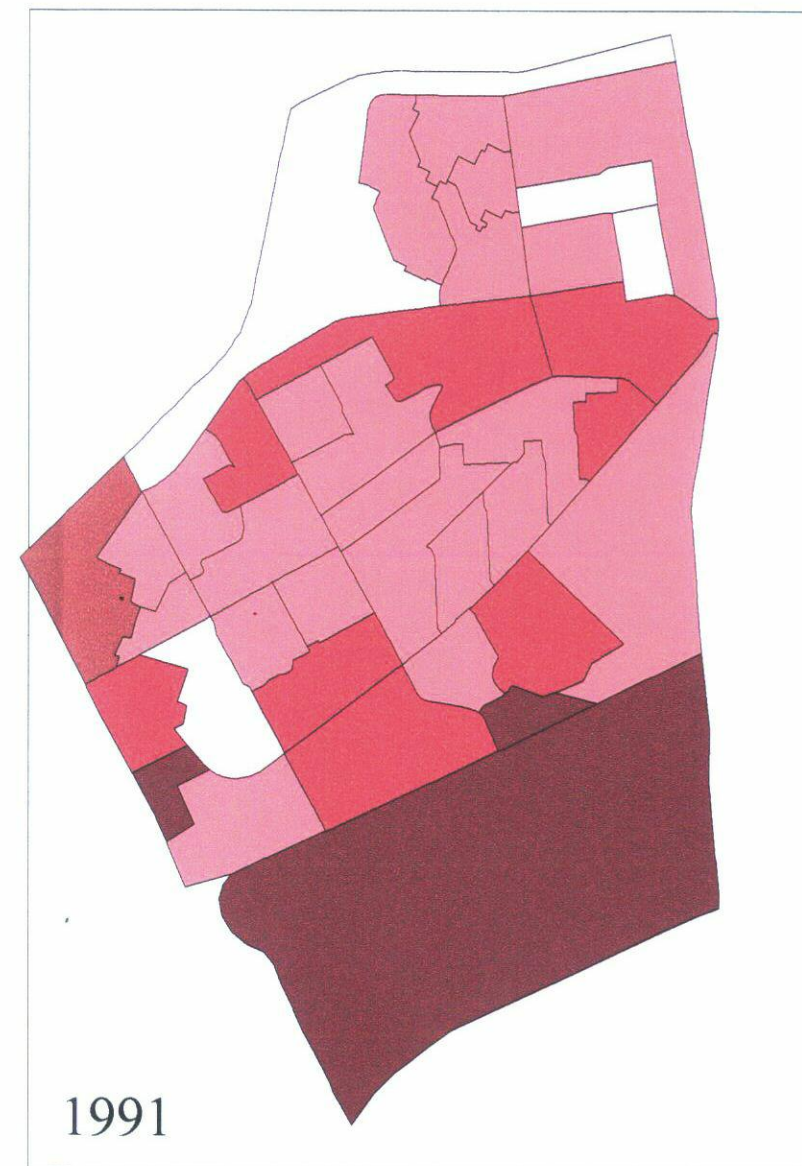
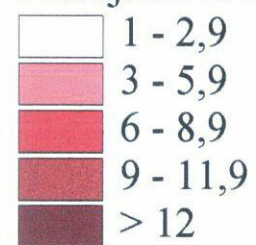
Por tanto, se trata de un indicador sociolaboral elocuente, que muestra, a través de unos valores muy elevados, la realidad de un mercado de trabajo difícil pero poco dado a satisfacer demandas sociales. Teniendo en cuenta el paulatino envejecimiento de la población residente, y la persistencia de otros indicadores sociales, éste no hace sino agravar un poco más una situación que, como vamos viendo con el transcurso de la investigación, está marcada por diferentes elementos de desfavorecimiento de índole social que se contraponen a una falta de iniciativa política en otros aspectos problemáticos como la vivienda, el entorno urbano, la seguridad, etc.

Los cambios sociodemográficos en el Gran San Blas también se manifiestan a través de las tasas de población en edad pensionista y de población inmigrante. Si observamos la tendencia general del primero de ellos, verificaremos parte de los

Figura 4.66. Gran San Blas. Trabajadores No Cualificados por Secciones Censales [1986-1996]



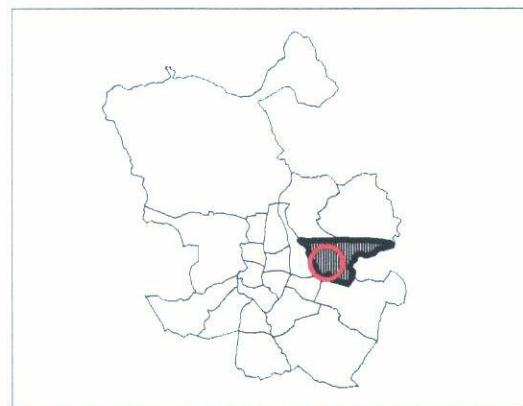
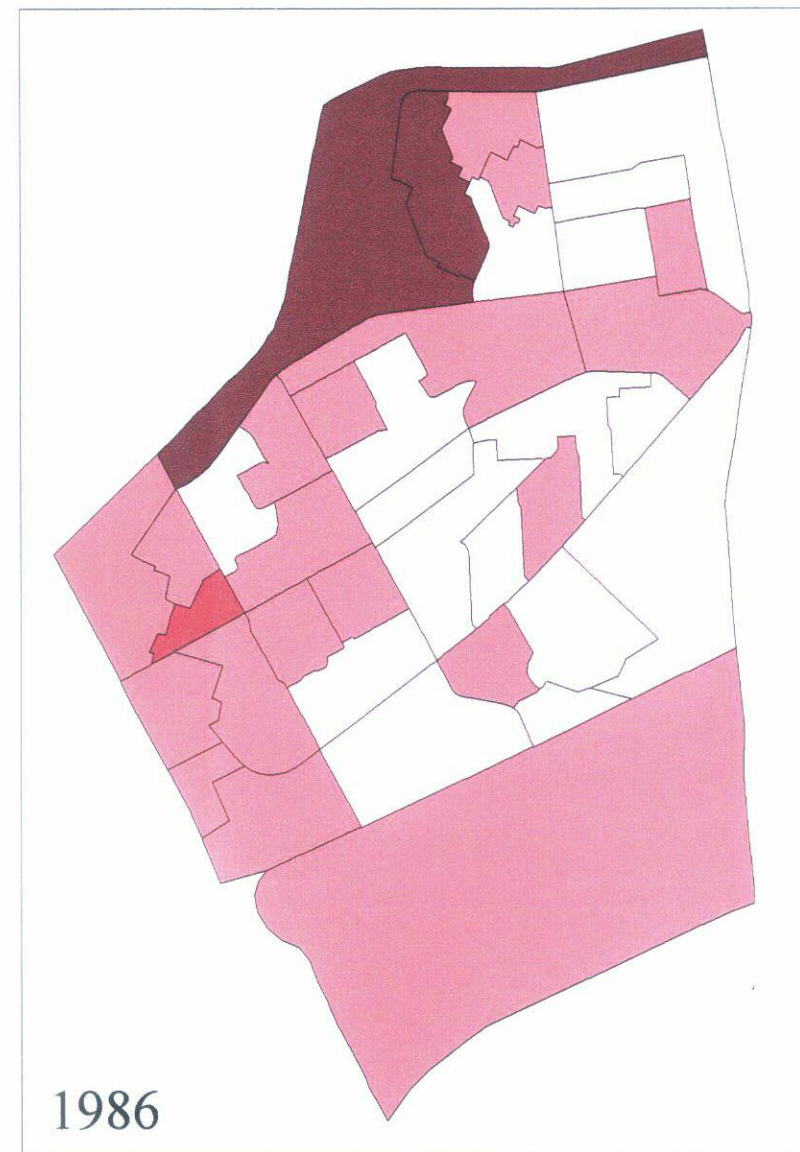
Trabajadores No Cualificados (%)



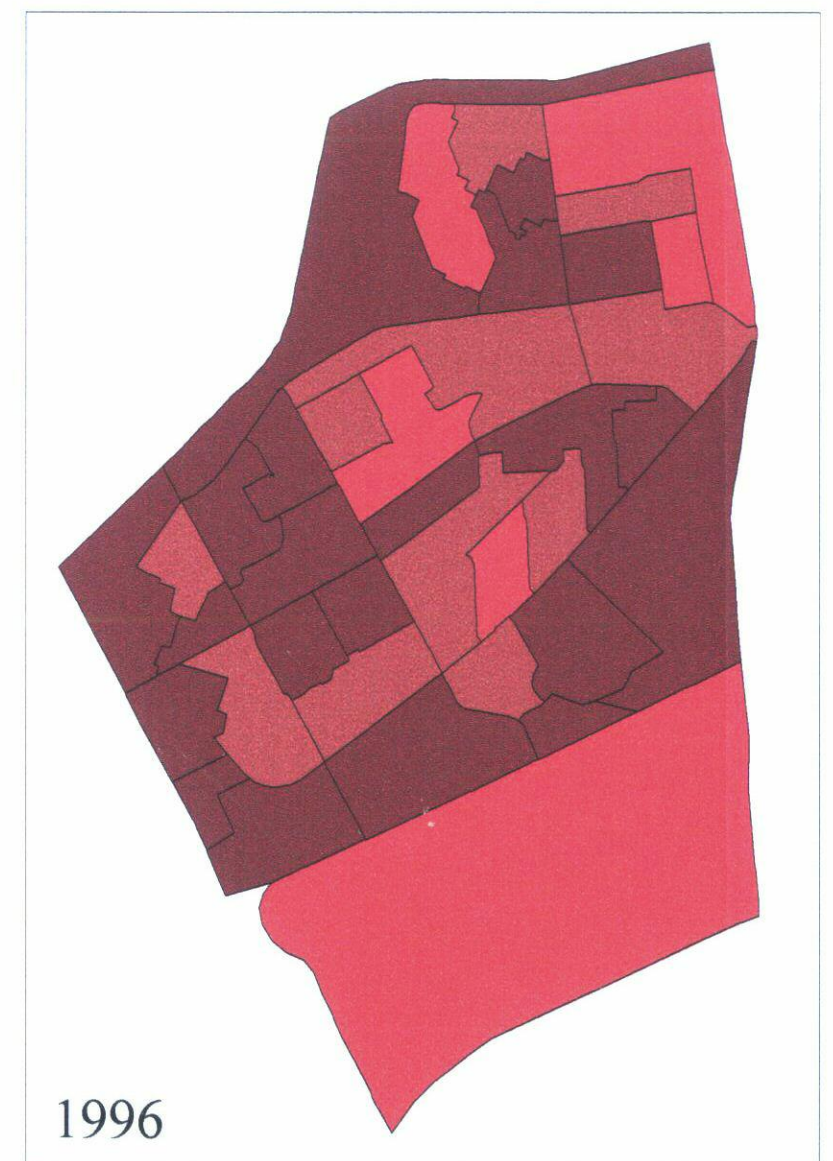
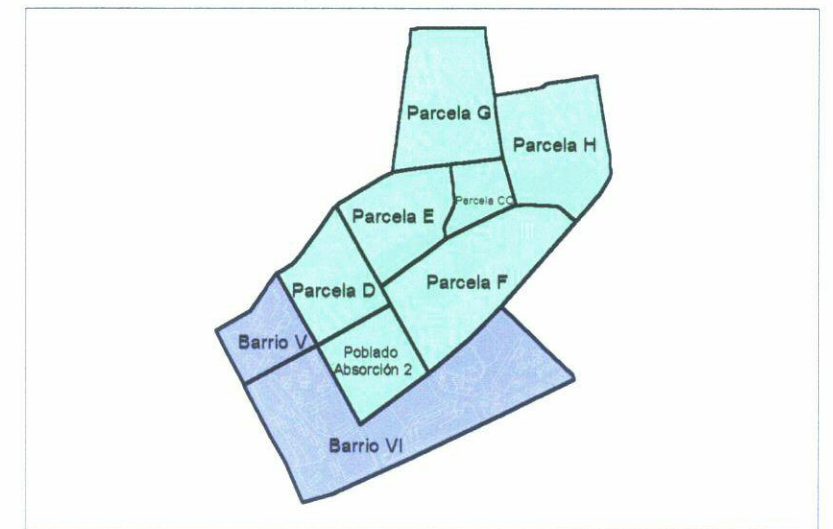
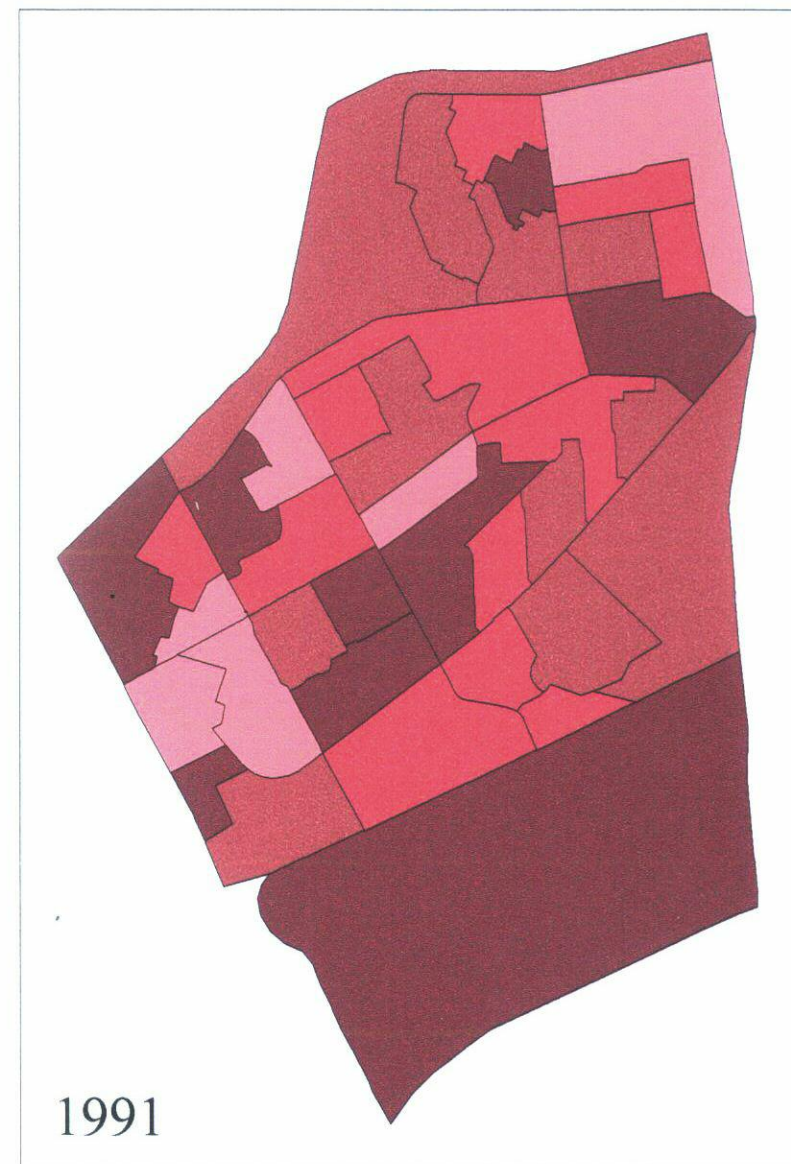
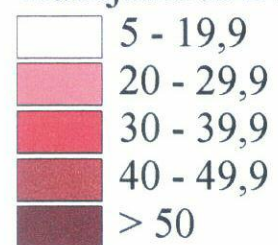
0 200 400 600 Metros



Figura 4.67 Gran San Blas. Trabajadores Eventuales por Secciones Censales [1986-1996]



Trabajadores Eventuales (%)



argumentos esgrimidos con anterioridad. Lo que se observa es un paulatino proceso de envejecimiento de la población por el aumento de población de más de 65 años. Mientras que en 1986 las cifras rondaban valores cercanos al 8,5%, en 1991 ésta cifra supera ya el 15%, hasta alcanzar en 1996 el 22,4%. Por tanto, valores que reflejan un aspecto de la realidad demográfica del área de estudio en clara relación con los procesos de desfavorecimiento actuales.

El paulatino crecimiento en las tasas de población en edad pensionista se debe a un fuerte aumento en los datos totales, que pasan de los más de cuatro mil residentes que superan el umbral de los 65 años de edad en el año 1986, a los casi diez mil del año 1996. Éste fenómeno se explica por la permanencia temporal de los habitantes originales.

Teniendo en cuenta los valores municipales (en torno al 18%), parece claro que hoy día se manifiesta un proceso de envejecimiento de una población que además se reduce en números absolutos. De los cincuenta mil residentes de 1986 se pasa a los poco más de cuarenta y tres mil de 1996. Por tanto, la confluencia descenso de población total y aumento de la de edad avanzada desemboca irremediabilmente en el proceso antes mencionado. Estas cifras además se corresponden fielmente con las del distrito en su conjunto, el de población de mayores más alta de la capital⁴².

La Figura 4.68 muestra la representación espacial de dicho indicador. Aparece la tasa de población en edad pensionista para los diferentes años seleccionados con un nivel de desagregación de sección censal. Se establecen cinco intervalos o rangos en dicha variable. Si hablamos de una media municipal en torno al dieciocho por ciento, a partir del tercero de los intervalos, entre el 18 y el 25,9%, se presentan valores que están por encima de dicha media y que, a medida que avanzamos temporalmente, el número de secciones censales que se sitúan por debajo de dicho valor es cada vez más reducido.

En 1986 se puede ver un San Blas con valores reducidos, por debajo o en torno a la media municipal, que pone de manifiesto una realidad demográfica de convivencia de dos generaciones diferentes. En 1991 la situación se va agravando y ya aparecen las primeras secciones censales con valores que superan el 18% de población en edad pensionista. Se situarán fundamentalmente en las parcelas D, E y en el Poblado de Absorción 2, además de algunas aisladas en otras unidades. Por último, en 1996 encontramos un San Blas que ya sí que manifiesta verdaderamente valores mucho más acuciantes. Ninguna de sus secciones posee valores inferiores al 10% de su población en edad pensionista y buena parte de ellas ya supera los valores medios municipales. De hecho, algunas secciones censales determinadas, en las parcelas G y D por ejemplo, poseen más del 34% de su población en edad avanzada.

Por tanto, un proceso imparable, que seguro que se irá recrudeciendo con el paso de los años y que únicamente podría verse frenado a través de medidas que movilizan un importante número de viviendas que se van quedando vacías, facilitando su acceso a población más joven o inmigrantes. En cualquier caso, supone un importante cambio demográfico al que las autoridades competentes deben hacer frente pues genera una fuerte demanda de equipamientos y dotaciones específicas.

⁴² "San Blas, un barrio de inmigrantes y mayores" El País (6/9/2002).

En el último de los indicadores que vamos a presentar, la tasa de población inmigrante, la evolución temporal muestra un ligerísimo crecimiento, casi inapreciable durante los últimos años. Así, mientras que en 1986 la tasa de inmigrantes es casi mínima, del 0,11%, en 1991 es de 0,17% y en 1996 de 0,19%. Sin lugar a dudas, las características sociales de sus residentes, unido al carácter con el que se crea dicha unidad, las viviendas sociales, etc., han condicionado unas tasas de población inmigrante tan reducidas como las que muestran las estadísticas y que, además, son completamente distintas del resto de la ciudad de Madrid.

A pesar del ligerísimo aumento durante este periodo, todavía hoy (1996) la tasa de población inmigrante sigue siendo muy reducida. No hay que olvidar que para todo el municipio de Madrid, dicho valor es del orden del 1,3%, frente al 0,2% del Gran San Blas. De hecho, son casi irrisorios los valores totales de extranjeros presentes en el área. Así, en 1986 son ¡55! los residentes extranjeros (de un total de 50.808 residentes), en 1991 esta cifra es de 76, y en 1996 de 80 extranjeros.

La Figura 4.69 muestra la plasmación espacial de las tasas de población inmigrante para los diferentes años seleccionados con un nivel de desagregación de sección censal. Se establecen cinco intervalos o rangos en la tasa de población inmigrante. Si hablamos de una media municipal en torno al 1,3%, en ningún momento los intervalos superan dicha cifra y únicamente se ha decidido colorear las secciones censales para establecer una cierta clasificación en ellas. Sin embargo, en ningún caso los valores presentados están por encima de la media municipal.

La evolución temporal muestra, por tanto, ligeras variaciones. Incluso éstas son poco o nada significativas en cuanto que no afectan a ámbitos territoriales definidos, salvo algunas excepciones como parte de las secciones censales incluidas en las parcelas G y H o el Poblado de Absorción 2. En cualquier caso, como hemos visto, valores muy reducidos en general.

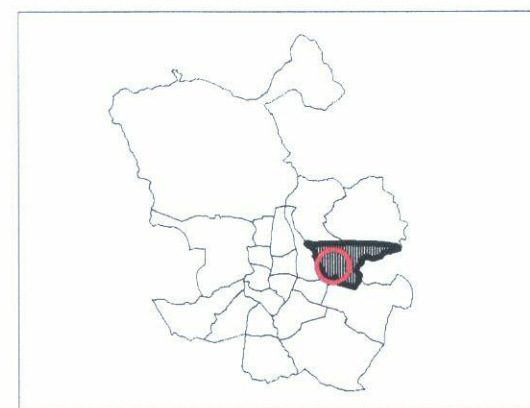
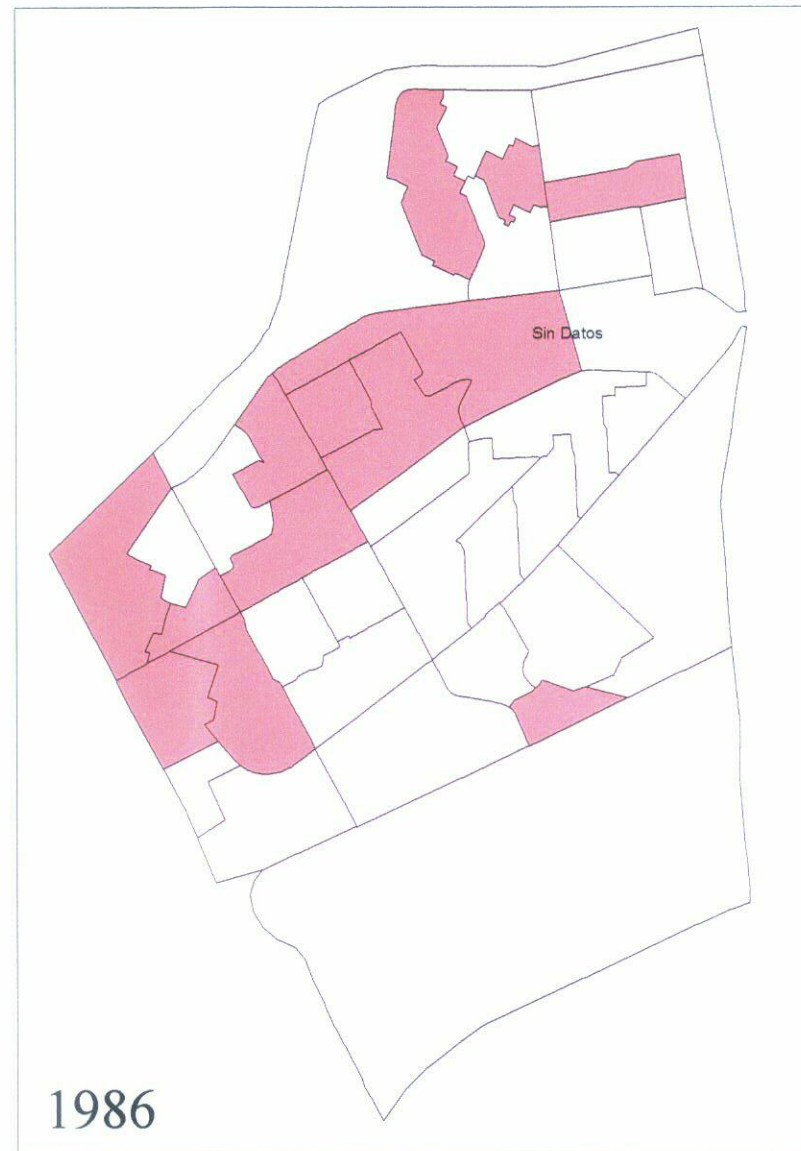
Además de los filtros realizados sobre el indicador, hay que tener en cuenta que se trata de inmigrantes legalizados y que por tanto se registran en los diferentes recuentos como extranjeros no nacionalizados en España. Al igual que el resto de indicadores también puede verse alterados por cambios legislativos futuros. Aún con todo, los datos presentados son difícilmente explicables en un entorno que va perdiendo población, que deja viviendas vacías, además de escasa calidad, y que podrían convertirse de forma rápida y no problemática en residencia de extranjeros de escaso poder adquisitivo. Quizás los datos escondan realidades diferentes y que sitúen a San Blas en una escala más cercana a la realidad. De hecho, el total de población extranjera para el conjunto del distrito, a fecha de 2002, sitúa la cifra en torno a los 9.000 inmigrantes⁴³, siendo más del 9% del total de población del distrito.

2.3. Correlaciones entre las variables de desfavorecimiento en el Gran San Blas

A la vista de los resultados obtenidos en la monografía sólo nos queda concluir analizando las correlaciones existentes entre las variables utilizadas en el estudio. La herramienta utilizada ha sido el programa SPSS, en su versión 11.5. El objeto del

⁴³ Total de extranjeros en el Distrito de San Blas a fecha de 1/7/2002: 9.328, repartidos en numerosas nacionalidades, destacando los ecuatorianos (2.205), colombianos (1.550), rumanos (673), peruanos (523) y búlgaros (521). Fuente: Ayuntamiento de Madrid, Primera Tenencia de Alcaldía.

Figura 4.68 Gran San Blas. Población en Edad Pensionista por Secciones Censales [1986-1996]



Población en Edad Pensionista (%)

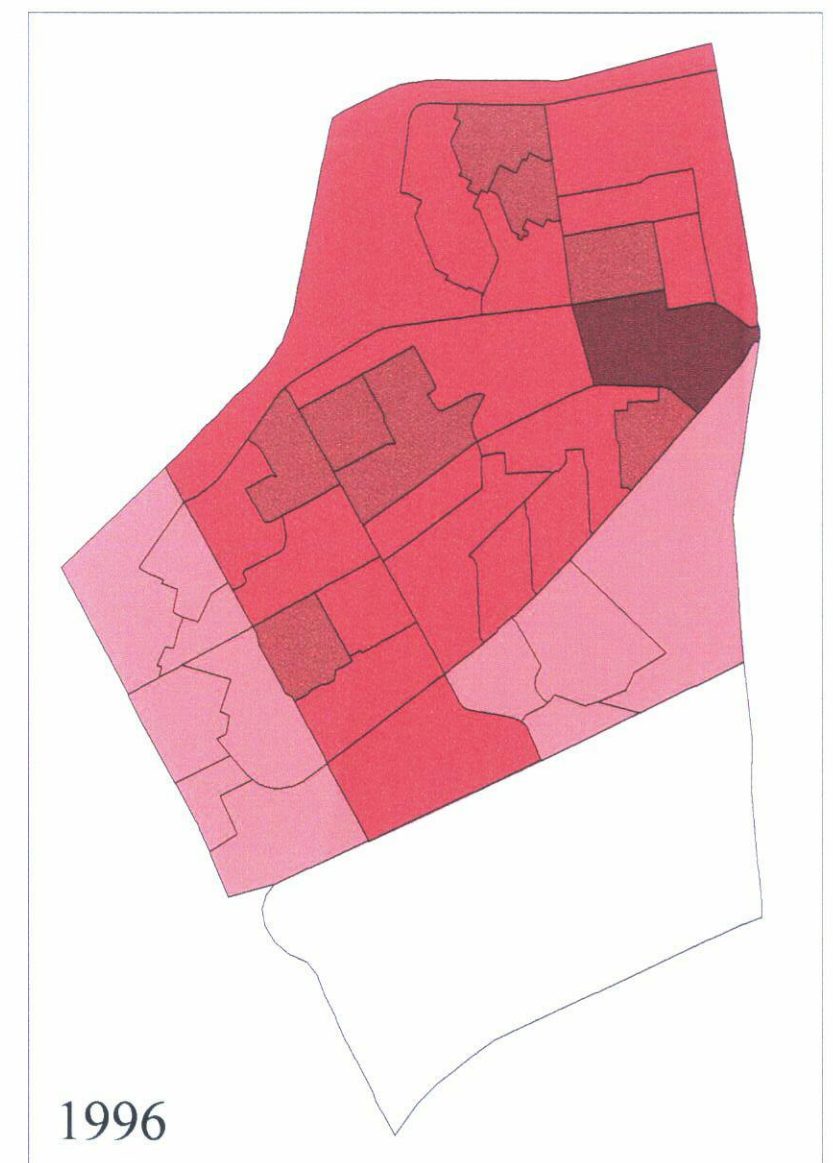
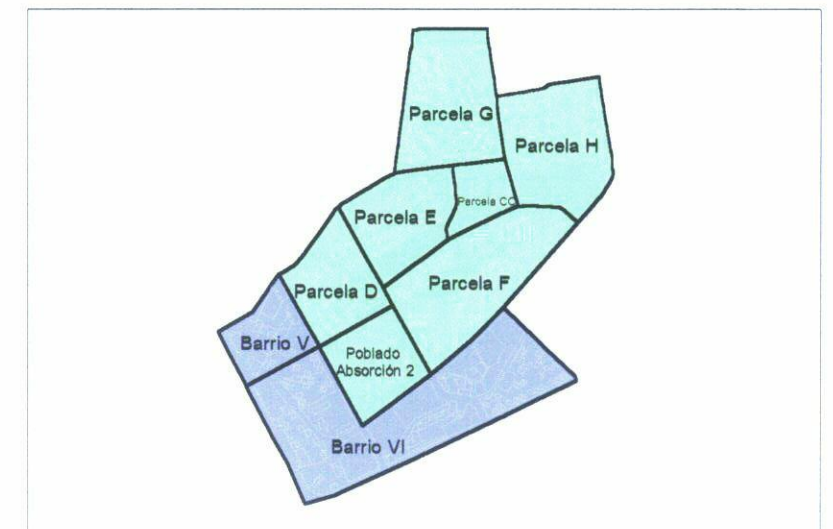
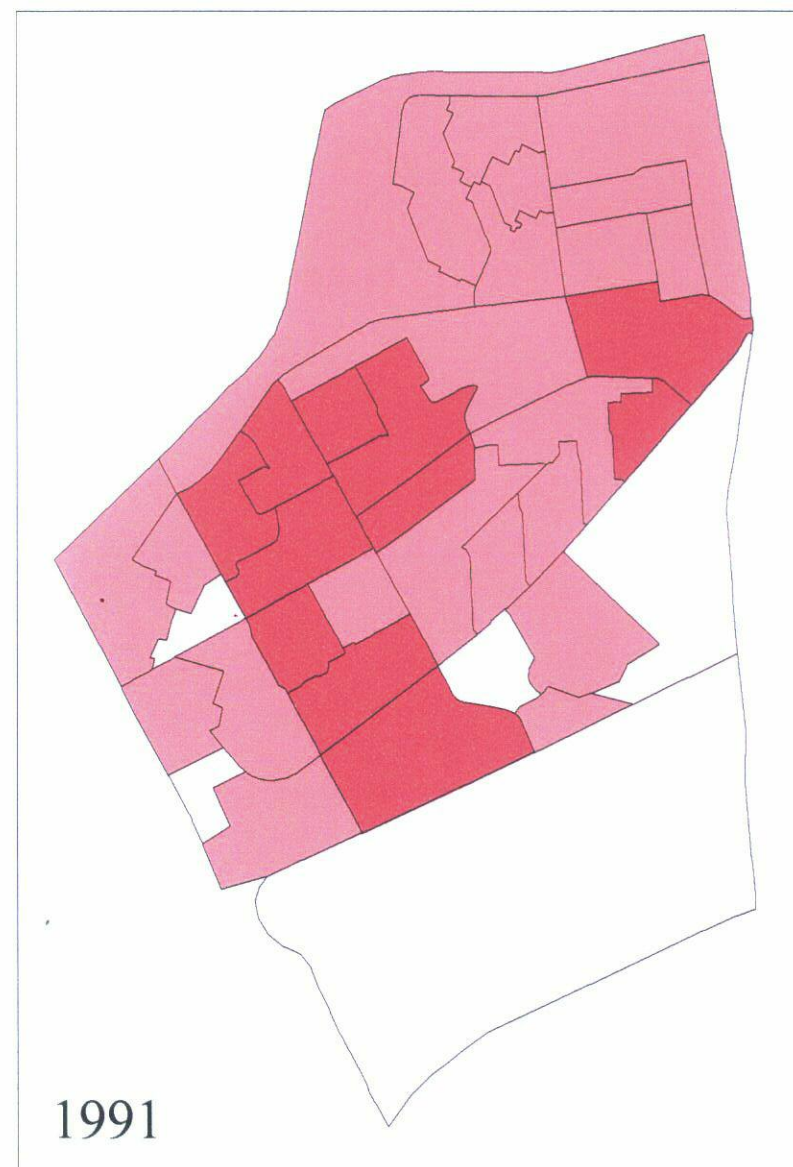
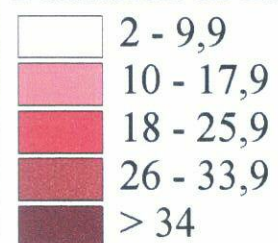
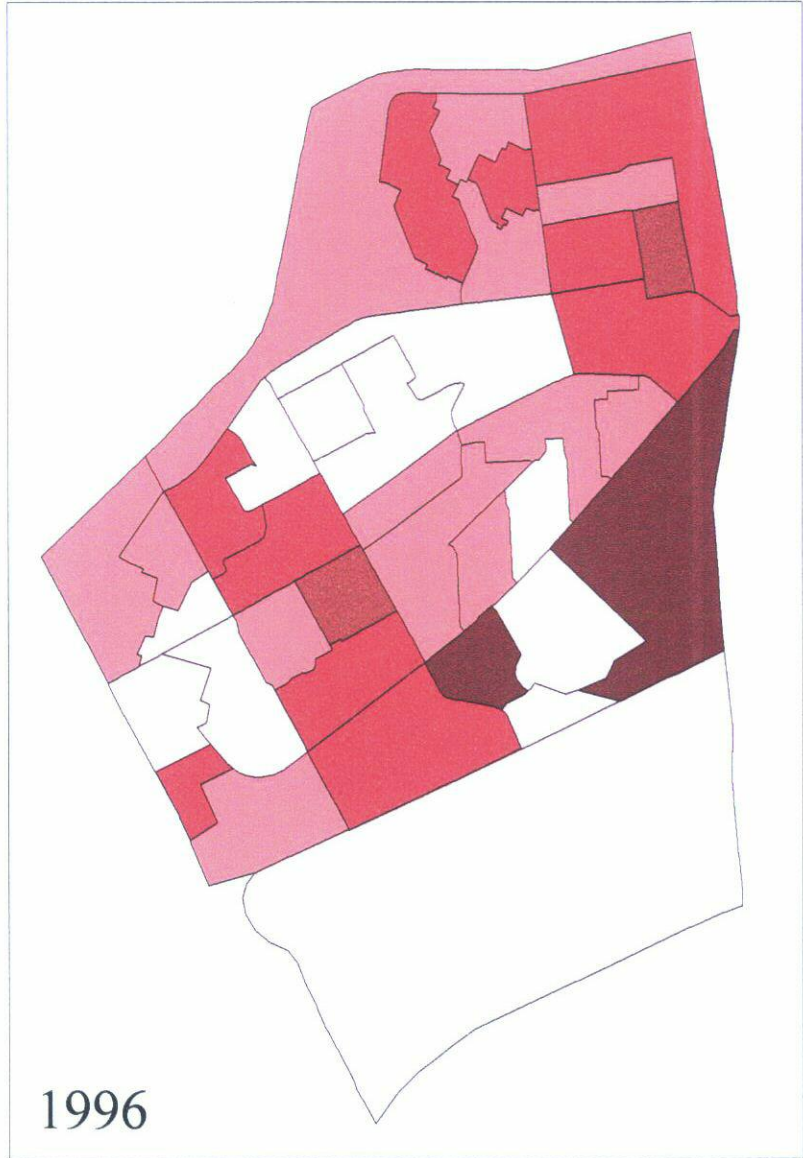
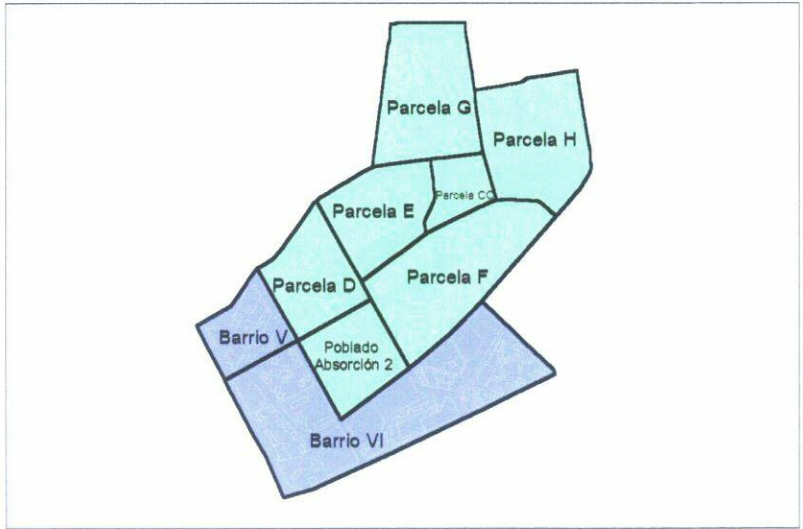
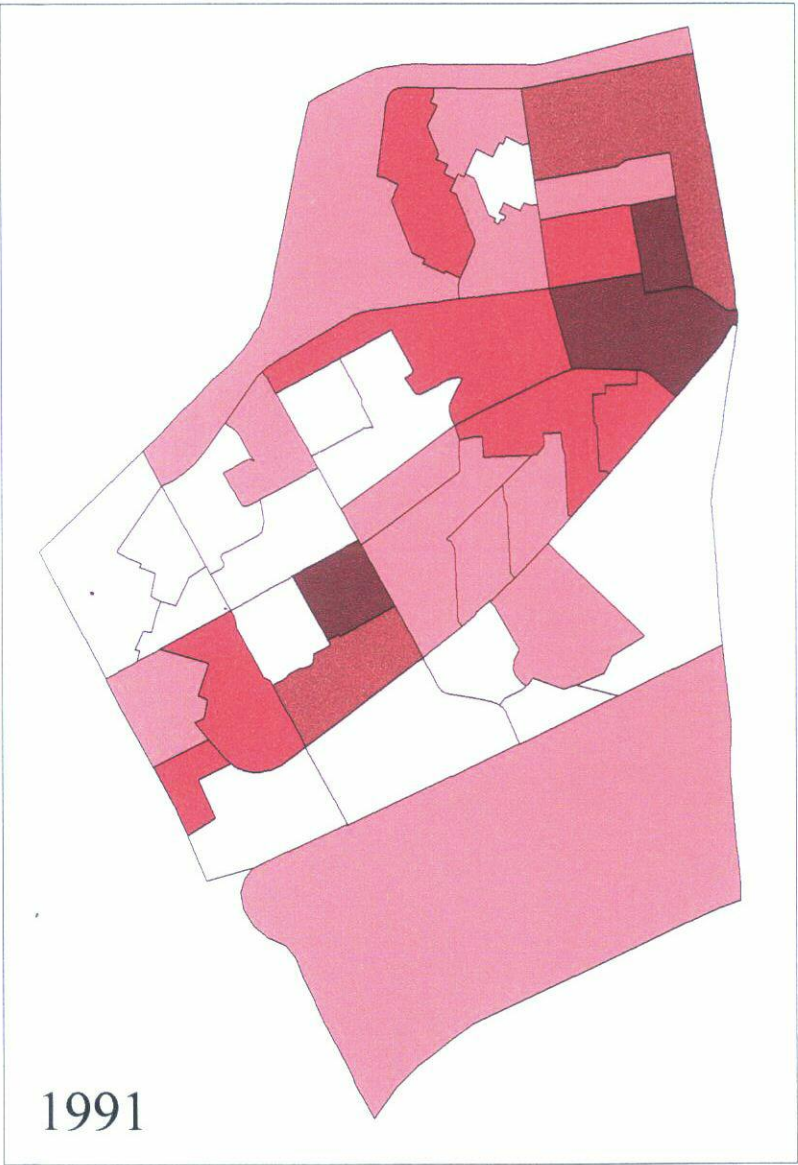
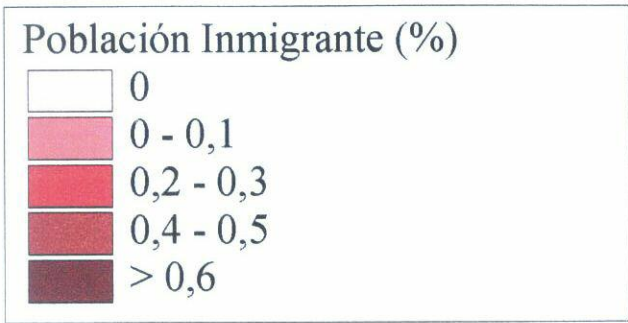
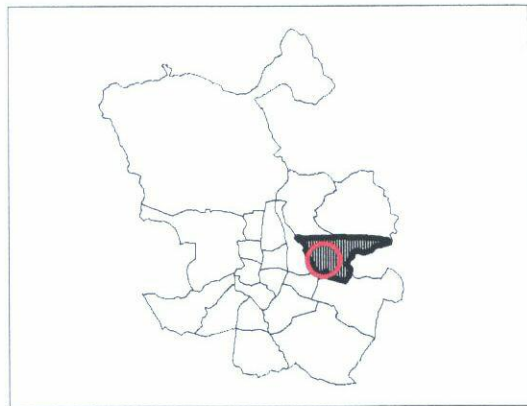
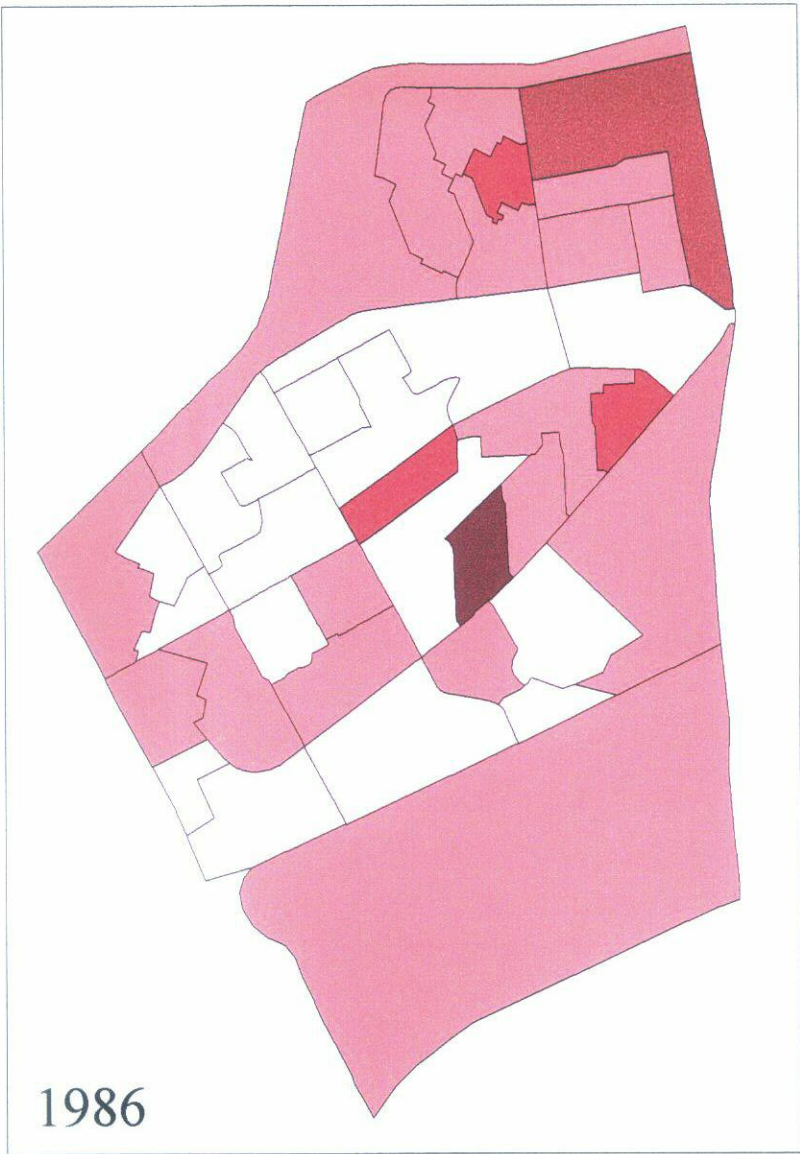


Figura 4.69 Gran San Blas. Población Inmigrante por Secciones Censales [1986-1996]



apartado es tratar de apoyar aún más si cabe el estudio realizado de forma independiente sobre cada una de las variables sociodemográficas.

El análisis a partir de las matrices de correlaciones para los diferentes años y variables propuestas muestra unos datos poco elocuentes. Tomando como dato significativo aquellos valores por encima de 0,5 (tanto valores positivos como negativos), únicamente aparecen relaciones entre algunos de los indicadores (población sin estudios y población no cualificada -0,504- y población no cualificada y población en edad pensionista -0,473-) en el año 1996. Los resultados de los años 1986 y 1991 no muestran datos significativos de correlación entre los indicadores propuestos.

Como muestra el Cuadro 4.20 la distribución de la varianza de los indicadores (componentes) varía en los diferentes años. En primer lugar, destacan los valores máximos extraídos en tres de las variables propuestas (población sin estudios, no cualificada y trabajadores eventuales). En los tres años analizados ésta dinámica se repite y además va creciendo con el paso del tiempo. Por otro lado, las dos variables restantes se mantienen estables (población en edad pensionista) o tienden a ir reduciendo su peso sobre la varianza en los sucesivos años (población inmigrante).

Cuadro 4.20. Gran San Blas. Varianza Total Explicada [1986, 1991 y 1996]			
Autovalores iniciales 1986			
	Total	% de la varianza	% acumulado
Tasa de Población Sin Estudios	1,645	32,901	32,901
Tasa de Trabajadores No Cualificados	1,265	25,307	58,208
Tasa de Trabajadores Eventuales	1,012	20,245	78,453
Tasa de Población en Edad Pensionista	0,567	11,331	89,784
Tasa de Población Inmigrante	0,511	10,216	100,000
Autovalores iniciales 1991			
	Total	% de la varianza	% acumulado
Tasa de Población Sin Estudios	1,669	33,375	33,375
Tasa de Trabajadores No Cualificados	1,237	24,747	58,122
Tasa de Trabajadores Eventuales	1,065	21,291	79,413
Tasa de Población en Edad Pensionista	0,728	14,554	93,967
Tasa de Población Inmigrante	0,302	6,033	100,000
Autovalores iniciales 1996			
	Total	% de la varianza	% acumulado
Tasa de Población Sin Estudios	1,837	36,748	36,748
Tasa de Trabajadores No Cualificados	1,197	23,945	60,694
Tasa de Trabajadores Eventuales	1,110	22,203	82,897
Tasa de Población en Edad Pensionista	0,588	11,759	94,655
Tasa de Población Inmigrante	0,267	5,345	100,000

Método de extracción: Análisis de componentes principales
Fuente: Elaboración propia

3.- Conclusiones

El Gran San Blas de hoy en día no puede entenderse sin hacer referencia a su peculiar componente "histórico". Sus características como arquetipo de una política de vivienda social propia de un determinado régimen político, como bloque conjunto de gran magnitud y extensión, en forma de grandes unidades urbanísticas, reflejo de un poder y de una gestión política, arquitectónica y urbana, donde la población de origen inmigrante de los sesenta mantiene unos rasgos sociales, económicos y demográficos tremendamente similares, como pieza urbana perfectamente nítida y consolidada de la ciudad, configuran un espacio urbano donde se acumulan problemáticas de toda índole, bien urbanísticas, arquitectónicas, sociales o económicas.

El Gran San Blas es un espacio único, casi irrepetible, tanto por su extensión como por sus objetivos, como por sus pobladores, que llega hasta nuestros días casi en las mismas condiciones físicas en las que fue creado, salvo excepciones contadas. Un espacio de la ciudad casi olvidado por la intervención política, al menos en materia urbanística. Un área de la ciudad que se va paulatinamente deteriorándose desde casi sus mismos inicios, primero en lo constructivo por la mala calidad de los materiales, después urbanísticamente, con espacios libres descuidados, inexistentes o deteriorados, y por último, la peor de las problemáticas, en lo social. Un barrio obrero que empieza a padecer los problemas de la desindustrialización, del desempleo, de la precariedad laboral, para, seguidamente, padecer otra lacra social, el tráfico y el consumo de droga. Ante eso sólo pueden aflorar problemáticas como el absentismo escolar, la falta de iniciativas, el cierre de actividades económicas, etc., que acaba desembocando en un desfavorecimiento general del área, que no es si no la situación en la que se encuentra el Gran San Blas durante la década de los noventa.

La hipótesis de partida de esta investigación es la presencia o la existencia de cambios a nivel social y demográfico de la población del Gran San Blas frente a esa falta de intervención política en otros aspectos problemáticos. Para ello, se plantea una metodología basada en indicadores sociales, que en unos casos hace referencia a las propias características de la población, estructura por edades, nivel de estudios, nacionalidad y edad, y en otros hacia las condiciones laborales, trabajadores eventuales y no cualificados, para el periodo 1986-1996.

A la vista de los resultados obtenidos podemos afirmar que la hipótesis de partida se cumple de forma significativa en buena parte de los casos. Aún suponiendo limitaciones estadísticas, sí que es posible establecer cómo se manifiestan determinados cambios en las condiciones de la población residente. Se destaca sobre todo el claro proceso de envejecimiento que sufre el área en los últimos años y que, sin menoscabo de otro tipo de intervención, se verá agravado con el paso del tiempo. Del mismo modo se manifiesta el descenso de la natalidad lo que configura un panorama propio de sociedades desarrolladas con una dinámica demográfica determinada. En el Gran San Blas se observa una cierta variación de las estructuras en función de las peculiaridades del ámbito. En primer lugar, la población de edad más avanzada, los residentes originales; en segundo lugar, el grupo de jóvenes procedentes de la explosión demográfica de décadas atrás. En el mismo sentido se decanta el indicador que hace referencia a la tasa de población en edad pensionista que ve casi duplicado sus valores en los últimos tiempos.



Figura 4.70. Gran San Blas. Edificio con deterioro por vandalismo (graffiti). Parcela F incluida en el sector urbano "Gran San Blas IIF"



Figura 4.71. Gran San Blas. Obras de canalización de nuevas infraestructuras. Calle de Pobladura del Valle. Parcela E



Figura 4.72. Gran San Blas. Visita política a la residencia de ancianos. Uno de los principales problemas de esta pieza urbana es el envejecimiento de su población y la falta de dotaciones

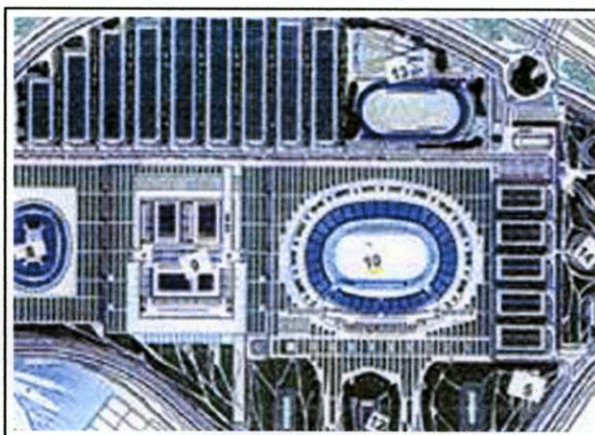
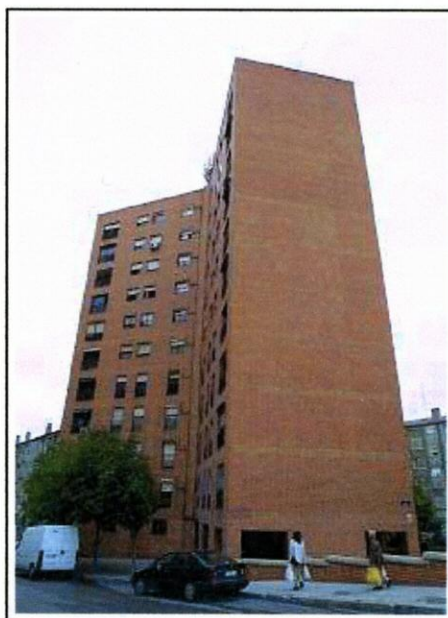


Figura 4.73. Gran San Blas. Detalle del futuro Anillo Olímpico de Madrid. Dada su cercanía a San Blas, puede convertirse en un importante motor económico de toda la zona



Figura 4.74. Gran San Blas. Colectivo de apoyo a inmigrantes. Aunque en 1996 el número de inmigrantes era muy reducido, hoy día, alcanzan un peso importante en el conjunto de San Blas

Figura 4.75. Gran San Blas. Paisaje urbano. Grandes torres en algunas de las parcelas (Parcela H)



Igualmente es llamativa la evolución seguida por los indicadores que hacen referencia a las condiciones laborales. Destaca sobre todo el volumen de trabajo eventual al que, sin hacer mucho esfuerzo, se puede asociar con las cohortes más jóvenes del Gran San Blas. Por el contrario, la cualificación laboral no se agrava y se mantiene con valores bastante reducidos. Por último, la evolución de la población extranjera muestra un ámbito no receptor de inmigrantes. A ello habría que sumarle las peculiares condiciones de la vivienda o el sentimiento de pertenencia a un barrio para tratar de explicar esa casi nula llegada de población inmigrante.

El barrio que encontramos hoy adolece de una suma de problemáticas o procesos que se verán agravados de no proceder a una futura intervención. Al igual que ya ocurriera con el paulatino deterioro del barrio en décadas anteriores, la no intervención frente a las problemáticas y procesos planteados, no sólo urbanísticos sino también sociales, que existen y que se avecinan, puede desencadenar un agravamiento y unos procesos de desfavorecimiento que acarreen fuertes niveles de exclusión de un ámbito ya problemático en la actualidad. Es necesaria por tanto la previsión de dotaciones y equipamientos de cara a la población de mayores, medidas de formación e inserción en el mercado laboral de trabajadores cualificados y con condiciones laborales más adecuadas y medidas tendentes a la eliminación o puesta en mercado del importante número de viviendas que quedan vacías, bien en alquiler o bien en venta. En cualquier caso, habría que apostar por una intervención integral que también haga frente a las deficiencias arquitectónicas de las viviendas y así lograr un barrio más humano y con una mayor calidad de vida.

* Con estas líneas quisiera agradecer la colaboración prestada por los técnicos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, y especialmente a Dña. Dolores Núñez y a Dña. María de los Ángeles Rodríguez, por su inestimable labor de suministro de información estadística a los niveles de desagregación y para los periodos solicitados, en muchos casos realizada "*ad hoc*" para esta investigación, información sin la cual no hubiera sido posible la elaboración de esta monografía.

BIBLIOGRAFÍA GRAN SAN BLAS

AA.VV. (1959) "Gran San Blas", *Hogar y Arquitectura*, nº 22-23.

AA.VV. (1991) *La vivienda en Madrid en la década de los cincuenta: El Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el ministerio de Fomento, en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo, Sociedad Editorial Electa España, S.A., Madrid.

ALEMANY, L. & ALEMANY, R. & SALINAS, M. (1992) "Ensanche al este de San Blas: planes parciales I-6, I-7 y II-4 del Sector -Las Rosas-", *Urbanismo COAM*, nº 16, pp. 66-71.

AMERIGO, M^a (1995) *Satisfacción residencial. Un análisis psicológico de la vivienda y su entorno*, Alianza Universidad, Madrid.

ÁREA Y SISTEMA, S.A. (1992) *El distrito industrial de la periferia metropolitana del noreste*, Consejería de Economía, Madrid.

COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID (1975) *Madrid en sus barrios: aproximación a la problemática socio-urbanística*, Comisión de Urbanismo del C.O.A.M., Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1981) *San Blas. Documentos para difusión y debate*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

DE LA QUADRA-SALCEDO, C. (2003) "El poblado de absorción número 1 de San Blas", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 90-91.

ECHENAGUSIA, J. (1984) "Entrevista a Juan Torres", *Alfoz*, nº 6, pp. 15-18.

FERNÁNDEZ, L. [et al.] (1989) *La quimera moderna: los poblados dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Hermann Blume: SGV, Madrid.

GALIANA, L. (1995) *Suelo público y desarrollo urbano en Madrid*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

GAVIRIA, M. (1968) *Gran San Blas: análisis socio-urbanístico de un barrio español*, Separata de la Revista *Arquitectura* nº 113-114.

LEIRA, E.; GAGO, J.; SOLANA, I. (1976) "Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 43-63.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999) *Madrid 1979/1999. La transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999) "El Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957. Génesis y razones de la forma de ciudad en los años 50", (en) MINISTERIO DE FOMENTO (Coord.) *La vivienda en Madrid en la década de los 50. El Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el Ministerio de Fomento en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Sociedad Editorial Electa, pp. 13-84.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (2003) "El Gran San Blas", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II. Editorial Nerea, Madrid, pp. 214-215.

LLES, C. (1987) "Elecciones municipales en la periferia urbana madrileña. El caso de San Blas", *Alfoz*, nº 42-43, p. 34-41.

MARTÍN, J. (1981) "San Blas", (en) AZCARATE RISTORI, J Mª (Coord.) *Del Paseo del Prado a Barajas*. Espasa Calpe, S.A., Madrid, pp. 1081-1100.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA (1975) *Memoria: Poblados Dirigidos*, Madrid.

MOLERO, Mª & SÁNCHEZ, L. (1991) *El malestar urbano: situación de algunos distritos periféricos de la capital*, Consejería de Economía, Madrid.

MOYA, L. (1983) *Barrios de promoción oficial, Madrid 1939-1976*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid.

MOYA, L. (1987) "Lo construido en la operación de remodelación", *Alfoz*, nº 39, pp. 39-47.

MOYA, L. [et al.] (1989) *Análisis del proceso de remodelación y realojamiento de barrios de Madrid*, Instituto de la Vivienda de Madrid.

OFICINA DE COOPERACIÓN PARA ACTUACIONES PREFERENTES (1993) *Diagnóstico para una actuación integral en la periferia sur y este de Madrid*. Jornadas de Debate Espacio Social y Periferia Urbana, Oficina de Cooperación para Actuaciones Preferentes, Madrid.

PAREJA, M. [et al.] (2003) *Large housing estates in Spain. Overview of developments and problems in Madrid and Barcelona*, 2º Report Proyecto Restate, Utrecht University.

ROJO, F. (1988) *Evolución urbana y crecimiento demográfico en el distrito de San Blas*, Editorial de la Universidad Complutense, Madrid.

TAU PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (1988) *Programa de actuación comercial del distrito de San Blas*, Consejería de Economía, Madrid.

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (1986) *Morfología de las actuaciones públicas de remodelación en Madrid*, Madrid.

VALENZUELA, M. (1974) "Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)", *Estudios Geográficos*, vol. XXXV, nº 134, pp. 593-655.

VALENZUELA, M. (1978) "Ciudad y acción municipal: la política de vivienda del Ayuntamiento de Madrid (1868-1978)", *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, Tomo XV, pp. 327-361.

VINUESA, J.; SÁNCHEZ-FAYOS, T.; OLIETE, A. (1986) "La operación de remodelación de barrios en Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 68, pp. 71-87.

“Se levantaba el señor Custodio todavía de noche, despertaba a Manuel, enganchaban entre los dos los borricos al carro y comenzaban a subir a Madrid, a la caza cotidiana de la bota vieja y del pedazo de trapo”.

Pío Baroja *La Busca*

4.6. EL BARRIO DEL TERCIO Y TEROL. LA COEXISTENCIA DE PROCESOS DE REMODELACIÓN URBANA Y DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO EDIFICADO

4.6.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del Barrio del Tercio y Terol

El estudio de caso que a continuación vamos a presentar ha sido denominado como Barrio del Tercio y Terol. Su delimitación se corresponde en su totalidad con el sector urbano denominado como *Tercio de Terol*. Se encuentra enclavado en la parte septentrional del Distrito de Carabanchel, en el Barrio administrativo de San Isidro. Según el Padrón de Habitantes de 1996 cuenta con una población de 8.817 habitantes.

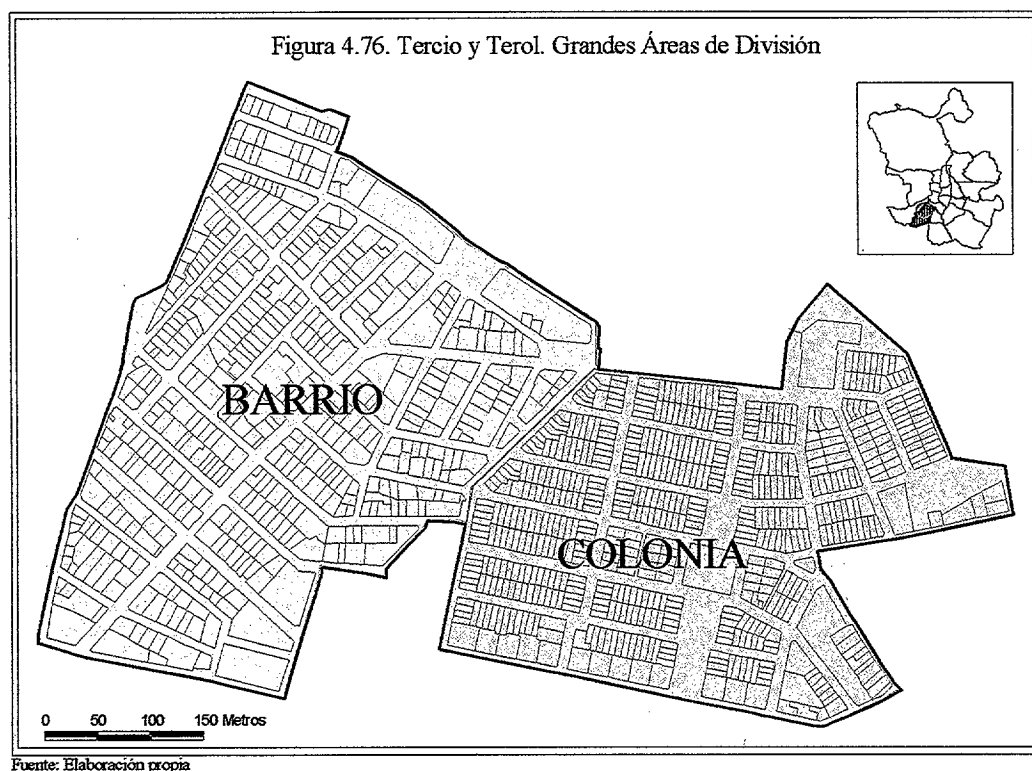
Aunque no tenga entidad administrativa, el empleo de la unidad estadística y espacial del sector urbano, obliga a establecer la delimitación propuesta en esta investigación. Abarca, por tanto, el ámbito ocupado por diferentes promociones de vivienda y podría ser dividido en dos unidades bien definidas (Figura 4.76). Por un lado, la Colonia histórica de Tercio y Terol, una promoción residencial homogénea que procede de la década de los cuarenta, lo cual equivale a casi la mitad del ámbito estudiado. Por otro, diferentes promociones residenciales, anexas a la anterior, tradicionalmente conocidas como Barrio del Tercio. El nombre de Terol procede de otro barrio asentado en la zona oriental próxima a la colonia histórica. La caracterización del ámbito es compleja puesto que se ha ido desarrollando al margen de las normas urbanísticas. Posee un marcado carácter de parcelación periférica, de mezcla de promociones, con la existencia de problemas de índole urbanístico y social.

Como muestra la Figura 4.77, las dos grandes unidades quedan separadas por la calle del Alférez Juan Usera. La primera de ellas, la colonia histórica, está delimitada al norte por la calle del Gorrión, que separa la colonia de un gran área verde, el Parque de San Isidro; por el sur, el límite se corresponde con la calle del Tercio, que establece la división con otro área de promoción pública hoy día remodelada, el Poblado de Absorción de General Ricardos; el límite este es menos claro, puesto que se encuentra ocupado por espacios vacíos. Por su parte, la delimitación de la otra unidad es la calle de Zaida, por el norte la calle de Carlos Daban y por el sur la calle Fragata.

La palabra “colonia” nos remite a la figura barriadas-jardín de antes de la Guerra construidas al amparo de la legislación de Casas Baratas, las cuales tenían su antecedente en las colonias obreras que grandes empresas industriales construyeron a

principios de siglo para sus trabajadores (Moya, 1980:74; Valenzuela¹, 1977). Sin embargo, como veremos a continuación, El Tercio tuvo unos orígenes bien diferentes.

El marco histórico en el que se proyecta y construye la Colonia y el Barrio del Tercio queda definido por el fin de la Guerra Civil española y sus consecuencias inmediatas. El papel que adopta Madrid como capital del nuevo Estado es clave para explicar todas las intervenciones urbanísticas llevadas a cabo. El hecho de ser referente para otras ciudades, clave del proceso de regeneración urbana tras la contienda o la dignificación de los suburbios, son sus ingredientes más significativos. Se trata de paliar la fuerte demanda de vivienda, de la población del medio rural, y al mismo tiempo paliar la destrucción masiva de vivienda acaecida durante la contienda armada, especialmente virulenta en la zona que nos ocupa.



La política urbanística de esos años estuvo marcada por la poca actividad constructiva, y la existente, nació ligada a grupos próximos al Régimen (caso de la Colonia San Fermín o de la misma Colonia del Tercio). Fue una arquitectura de inspiración tradicional que trata de paliar las consecuencias de la Guerra Civil y la resolución del problema del déficit de vivienda existente en la ciudad de Madrid, adornada de formas ruralistas² y con una marcada influencia de las colonias de principios de siglo (Moya, 1980:75).

¹ En este último artículo podemos encontrar un interesante repaso a la promoción inmobiliaria por parte de la empresa industrial.

² Así lo reconoce Sambricio (1999) cuando afirma que los barrios de Terol y Tercio surgen desde la filosofía de una vivienda con pequeño huerto.

Figura 4.77. Tercio y Terol. Localización y Plano Parcelario



La conformación histórica de lo que hemos denominado como Barrio del Tercio y Terol nos lleva a la existencia de tradicionales huertas y campos cultivados junto con zonas yermas y deshabitadas situadas al suroeste de Madrid, en la margen derecha del río Manzanares y entre los términos municipales de Carabanchel Bajo y Madrid. El área en cuestión servía en sus orígenes como lugar de recreo de los madrileños y de segunda residencia de los personajes nobles de la Corte, incluida la propia Corona. Hecho éste común a otras zonas del distrito de Carabanchel. Fueron también importantes la paulatina presencia de equipamientos funerarios, en este caso, cementerios³ (Sacramentales de San Isidro, San Justo, San Lorenzo y Santa María y el Cementerio de los Ingleses⁴), que a su vez propició la aparición de nuevos talleres y pequeñas industrias relacionados con los enterramientos (canterías, marmolerías, etc.).

Se fue desarrollando de este modo una zona del extrarradio, atractiva para la clase obrera en virtud de los precios más bajos del suelo, lo que inició una fase de actividad constructiva al margen del Madrid planificado. Se va configurando un barrio-dormitorio, al otro lado de la orilla del Manzanares para una clase obrera obligada a trabajar en otras zonas de la ciudad. El crecimiento se produce de forma espontánea por la adición de viviendas de baja calidad.

A principios del siglo XX se puede apreciar un notable crecimiento del Barrio del Terol, que aparece ya denominado como tal. Así mismo, se advierte un incremento de la construcción en la zona situada en el límite de Carabanchel Bajo y Madrid a lo largo del eje de la calle del General Ricardos. El resto, se mantenía intacto. Se desarrollará, al igual que el Tercio, a expensas del crecimiento del casco de Carabanchel Bajo. El casco del pueblo sólo comprendía una cuarta parte de la población total, la cual se aglomeraba sobre todo en las grandes barriadas como Terol y La Legión⁵ (Moreno, 1983:111). La situación se refleja en la cita que sigue:

“Más allá, al otro lado del río, hacia el sur, oeste y suroeste, se alzaban dos series de obstáculos: un bosque (la Casa de Campo) y un rosario de barriadas humildes y de enrevesado trazado, a veces extendidas en profundidad de varios kilómetros. En 1936 las barriadas tenían estos nombres: Goya, El Tercio, Blandón, Terol, Progreso, Zofío, Opañel, La Colonia, Salud, Usera, La China, Orcasitas,...” (Servicio Histórico Militar-Monografías de la Guerra de España, nº 1. Citado en Asociación de Vecinos San Isidro, 1989)

En los años veinte surge una zona conocida como el barrio de Las Pavas, del Tercio o de La Legión⁶, caracterizada por sus ínfimas construcciones, la mayoría de una planta, que acogía a una población proletaria. En los años treinta, el distrito va perdiendo ese carácter de centro de vacaciones de la aristocracia y la burguesía ochocentista, para convertirse poco a poco en barrio proletario, que, en 1936, acogía a más de 50.000 habitantes. Esta zona hubiese seguido un proceso de crecimiento

³ Vocación funeraria que podría haber frustrado la construcción de todo el barrio de haberse llevado a cabo el proyecto de Necrópolis del Oeste en los terrenos ocupados hoy día por las edificaciones.

⁴ Un interesante repaso de las características de estas cuatro sacramentales puede verse en el artículo de Navascués (1980).

⁵ Según el Nomenclátor de 1930 la población de ambos barrios era la siguiente: La Legión 3.174 habitantes y 475 edificios; Terol 5.662 habitantes y 785 edificios.

⁶ Ayuntamiento de Madrid (1929) *Memoria: Información sobre la ciudad*, Instituto Geográfico y Catastral, Imprenta Municipal, Madrid.

extensivo en mancha de aceite de no haber sido bruscamente interrumpido por la Guerra Civil de 1936 a 1939.

Esta área quedó muy afectada por las destrucciones de la Guerra, la peor parte la llevaron los barrios más cercanos al Manzanares, como los del Puente de Toledo, Pavas, Tercio y Mataderos. La Dirección General de Regiones Devastadas cuantificó en 540 las viviendas existentes antes de la contienda armada. Tras la guerra, únicamente 155 resultarían intactas, aproximadamente sólo una cuarta parte de las construcciones (Moreno, 1983:118). Este hecho será fundamental para explicar el proceso de conformación urbano posterior del ámbito de estudio, tanto en su composición como en su tipología. Con estas palabras se deduce el panorama de la zona: *"la falta de orden en el trazado de las actuales viviendas, en parte destruidas por la guerra"* (Revista Nacional de Arquitectura, 1941).

El Plan General de 1941, califica el área del Tercio Terol, como edificación sub-urbana, extensiva ciudad jardín, el entorno de General Ricardos como área de edificación suburbana semi-intensiva, y la zona comprendida entre las hoy llamadas Vía Carpetana, Nuestra Señora de Valvanera, General Ricardos y Tercio Terol, como zona industrial (COPLACO, 1983:33). El plan determinó la organización de dos núcleos residenciales, eliminando *"las casuchas más o menos destruidas que quedasen fuera"*; tales eran el barrio de San Miguel, y el de las Pavas y Tercio, al oeste de la calle de General Ricardos.

Con tales antecedentes se comprende la reconstrucción de buena parte del área de estudio, tanto la zona de la colonia histórica como la conocida como barrio del Tercio o de las Pavas. Este hecho no hubiera sido posible sin la intervención de determinados organismos dependientes del Ministerio de la Gobernación, que, como la Dirección General de Regiones Devastadas⁷, la Dirección General de Arquitectura⁸ o la Junta para la Reconstrucción de Madrid⁹ asumieron la responsabilidad de habilitar el suelo necesario y construir nuevas viviendas. En este marco surgió la colonia del Tercio y Terol, así como la conformación urbana del resto del ámbito de estudio. La primera, rígidamente ordenada, y la segunda, surgió paulatinamente de forma espontánea.

El desarrollo del Barrio del Tercio fue impulsada por una adscripción al Plan de creación de núcleos satélites para la edificación de la vivienda modesta (1950). Éste último, preveía el emplazamiento de diferentes núcleos alrededor de la ciudad de

⁷ Creada en agosto de 1939 como continuadora del Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones, que había nacido a su vez en plena guerra, el 25 de marzo de 1938, dentro del Ministerio del Interior. El 29 de diciembre de 1938 pasó a depender, todavía como Servicio, al recién creado Ministerio de Gobernación.

⁸ El 27 de septiembre de 1939 se creó por Decreto la Dirección General de Arquitectura adscrita al mismo ministerio. Fue este organismo, y no la de Regiones Devastadas, como erróneamente han indicado muchos autores, la responsable del proyecto de ordenación y construcción del barrio del Tercio y el Terol, seguramente siguiendo las directrices que marcaba la Junta de Reconstrucción de Madrid y en estrecha colaboración con ella.

⁹ Creada en 1939, a los pocos días de finalizar la guerra. El trabajo de esta Junta, a la que se le encargó la elaboración de un Plan de Ordenación Urbana de Madrid, ya se había anticipado con la creación en 1937 del Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid. Por orden de 7 de octubre de 1939 la junta quedó definitivamente constituida, dentro del Ministerio de la Gobernación y, dependiendo de ella, se creó la Comisión Técnica de Reconstrucción como la directamente responsable de redactar el Plan de Ordenación. Al frente de ella fue nombrado el arquitecto Pedro Bidagor.

Madrid y localizados entre los anillos verdes. Se distinguieron tres grupos diferentes¹⁰, de los cuales, el Tercio quedó enclavado en el tercero de ellos, como poblado de albergue de población modesta y que no encuentra condiciones apropiadas en el casco¹¹. Las ventajas que poseía el barrio del Tercio (y el resto de los núcleos) eran obvias: proximidad al centro de la ciudad y a los núcleos suburbanos preexistentes; grandes espacios de terreno libres de la especulación; proximidad a las zonas industriales; favorable abastecimiento y desagüe de aguas; y por último, favorable situación de las infraestructuras de transporte.

En 1955 se consolidan las áreas ya existentes, siguiendo la red de caminos que cruzaban la zona. Entre Matilde Hernández y General Ricardos se define un área con carácter industrial, renovándose rápidamente la edificación. De la misma forma, en 1963 empieza a actuar la iniciativa privada. El Plan General califica todas las zonas ya edificadas, con lo cual se produce la ocupación completa del Barrio de San Isidro. La evolución será continua a partir de entonces, bien por nueva construcción o bien por renovación de lo edificado como es nuestro caso.

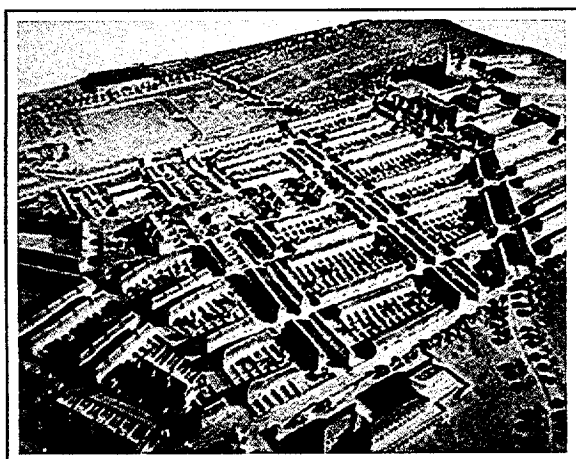


Figura 4.78. Tercio y Terol. Maqueta de la
"Colonia"

Fuente: Ministerio de Fomento (1999)

Como ya hemos comentado, el Barrio del Tercio y Terol consta de dos diferentes unidades. En la primera (Barrio del Tercio) se encuentra una tipología edificatoria en manzana cerrada. Como área morfológica se trata de una antigua parcelación periférica, con una trama urbana caracterizada por el trazado regular ortogonal, por la persistencia de manzanas rectangulares pequeñas y con una propiedad muy dividida (parcela media 200 m²). Según el documento para difusión y debate de la COPLACO (1983) se define como antigua parcelación evolucionada por fuerte renovación

puntual, donde, el canódromo (situado en el borde occidental) rompe la estructura; destaca la inexistencia de plazas públicas.

La segunda de las unidades, la más llamativa sin lugar a dudas, es la Colonia del Tercio y Terol (Figura 4.78). Ésta tiene una superficie de 11,28 hectáreas y una tipología edificatoria de unifamiliar adosado en hilera (Foto 3) de dos alturas y otra multifamiliar de tres alturas (Foto 2), únicamente presente esta en el frente de la calle del Tercio. Constituye uno de los ejemplos más característicos de las operaciones de reconstrucción de la ciudad de Madrid tras la Guerra Civil. La trama urbana se

¹⁰ Gupo I dirigido a poblados al servicio de zonas industriales. Fue el caso de zonas de Villaverde, Vallecas y Vicálvaro. Y Grupo II dirigido a grupos de residencia de los habitantes que desearan viviendas en un medio menos denso y en contacto con la naturaleza. Son los ejemplos de Aravaca, El Plantío o Pozuelo de Alarcón.

¹¹ Junto a él, también se integraron en este grupo la zona izquierda del Arroyo del Abroñigal, los Altos de Fuencarral, así como sectores contiguos a Ciudad Lineal y el barrio de Palomeras.

caracteriza por un trazado viario ortogonal (Foto 1), que define pequeñas manzanas rectangulares y por la existencia de patios individuales interiores ajardinados.

Aparte de las disposiciones legislativas sobre casas baratas que se promulgan en los años 1911, 1921 y 1924, en que se potencian este tipo de viviendas, éstas se pudieron llevar rápidamente a cabo gracias al Decreto de 23 de septiembre de 1939 sobre la adopción por el Jefe del Estado de las localidades dañadas por la Guerra Civil¹². Así, la colonia se concibe bajo la inspiración de aquellas promociones basadas en las ideas urbanísticas de ciudad jardín y sus derivados¹³. Se proyecta sobre terrenos prácticamente desocupados, rodeada de las edificaciones de los barrios del Tercio y del Terol, prácticamente asolados por los continuos combates y bombardeos. Nació con la intención de servir de nexo de unión entre estas dos zonas relativamente pobladas, la del Tercio, al oeste, y el barrio del Terol al este.

En la actualidad, y tras su gestión por el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), el propietario pasó a ser el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), que, tras finalizar los contratos de arrendamiento con los residentes ha procedido a enajenar las viviendas a los vecinos durante los últimos años.

Si analizamos la evolución del crecimiento de la zona del Tercio, a través de los planos y las fotografías aéreas adjuntas, vamos a poder constatar la existencia de esas dos realidades distintas antes comentadas. La “colonia” histórica que no sufre transformaciones en su parcelario desde sus inicios hasta la actualidad. Donde sí se producen transformaciones muy importantes es en sus zonas aledañas, bien por nuevos desarrollos o bien por cambios en las edificaciones existentes, caso del Poblado de Absorción de General Ricardos¹⁴ que es demolido y construido nuevamente con un aspecto absolutamente renovado, o de la ampliación y mejora del Parque de San Isidro¹⁵. En definitiva, lo que se acaba manifestando es una casi total ausencia de transformaciones en el parcelario de la colonia y una compactación del espacio circundante.

Por su parte, en el “barrio” se van produciendo los fenómenos de demolición y sustitución por nuevas edificaciones. La transformación urbana densifica el espacio y se manifiesta a nivel de parcela. De la casa baja de una o dos plantas se pasa al bloque de tres o cuatro alturas con un desarrollo similar en las formas aunque sin conexión cronológica. De hecho, es un proceso vivo que a día de hoy es perfectamente visible. Al igual que ocurriera anteriormente, otra de las características que se pueden señalar es la finalización y relleno de los espacios periféricos, bien por procesos similares, bien por políticas de intervención más agresivas como es el caso de la Plaza Roger de Flor,

¹² El proyecto, perteneciente a la Dirección General de Arquitectura y encuadrado dentro de la ordenación del sector de la carretera de Extremadura fue presentado en una exposición en 1942 (López, 2003:6).

¹³ Como reconoce Moya (2003), la “colonia” se integra en la tradición de la ciudad jardín de Howard, de los escalones poblacionales de Bardet y de las “Siedlungen” alemanas de los arquitectos del nacionalsocialismo alemán y el fascismo italiano en aspectos tales como la retícula, la parcelación y su relación con la edificación.

¹⁴ Como se reconoce en el Plan General de 1997, dicho conjunto de edificaciones, con una organización basada en situar diagonalmente bloques en hilera, carentes de vida urbana, creó una especie de barrera en el tejido viario que no permitió la integración por aquel lado.

¹⁵ Aunque en el plano del año 1997 aún no es visible, la remodelación y ampliación del Parque de San Isidro sí que aparece en la fotografía aérea del mismo año.

incluida en el Programa de Barrios en Remodelación (ya comentado en capítulos anteriores).

Las fotografías aéreas vienen a corroborar lo anterior. En 1976 podemos apreciar una colonia histórica y un barrio periférico perfectamente definidos, la existencia de un importante volumen de suelo anexo sin uso definido, tanto al norte como al sur, así como la presencia cercana de otras edificaciones, de similares características unas veces, y de mucha menor calidad en otras.

En 1997 la situación se caracteriza por la mayor integración de todo el área de estudio en la propia ciudad. Desaparecen los espacios intersticiales mediante las intervenciones antes comentadas y con ello se consigue el cierre de una de las zonas tradicionalmente al margen del planeamiento. De hecho, mediante la transformación de las zonas aledañas se consigue la erradicación de importantes focos chabolistas que tradicionalmente se habían asentado en las proximidades del ámbito de estudio. Este es el caso del poblado de Jauja, hoy día desmantelado a raíz de la construcción del Parque de la Cuña Verde de Latina, o de los asentamientos de Roger de Flor y de San Isidro. Con ello, además de conseguir la total integración del área se han visto mejoradas las condiciones de vida de los residentes en cuanto a la eliminación de la presencia de actividades marginales ligadas a estos asentamientos.

4.6.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

Los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento del Barrio del Tercio y Terol habría que buscarlos en sus propios orígenes como barrio obrero. Al igual que hemos ido viendo en otros estudios de caso, su conformación como barrio del extrarradio, de vivienda ínfima, de clase trabajadora, etc., está en la base del desfavorecimiento actual al no haberse superado dichos planteamientos.

Las grandes directrices del Proyecto de Edificación de la Colonia del Tercio nos pueden dar una magnitud del desfavorecimiento actual. Así, se propone la agrupación en hilera por su carácter más económico, los materiales son igualmente de baja calidad también por los precios más reducidos. De igual manera, la colonia se diseña como parte de una supuesta integración campo-ciudad mediante la disposición de un espacio destinado a huerta y corral para actividades semirrurales. Se incardina, así, en lo que se ha denominado como tradición ideológica-ruralizante, “que tampoco pasa lógicamente, de ser una anécdota dentro del proceso de edificación de viviendas, incluso dentro de este periodo de escasa actividad edificatoria” (Tobío & Martínez, 1980:48).

Este fenómeno, absolutamente superado hoy día, propició o condicionó el carácter social de los primeros moradores que hoy día siguen residiendo allí. Se trata de gentes procedentes del campo, sin estudios, con una baja cualificación laboral, etc. que hoy tienen, además, el problema añadido del paulatino envejecimiento de la población residente. Este hecho fue paulatinamente dotando al barrio de un carácter de barrio obrero, que continúa hoy día, y que está en la base de la problemática social y económica que caracteriza a la zona de estudio. Incluso el trazado urbano del barrio fue planteado como un intento de adaptación al terreno para efectuar los mínimos movimientos de tierra.

Sin embargo, existen otras opiniones que afirman que la población originaria de la "colonia", estaba constituida por una pequeña burguesía muy cercana al Régimen, (Moya, 2003:292; Tobío & Martínez, 1980:100) aunque el barrio y la composición social se hayan ido degradando y modificando, en parte permanece la primitiva población, hoy en día jubilados en su gran mayoría.

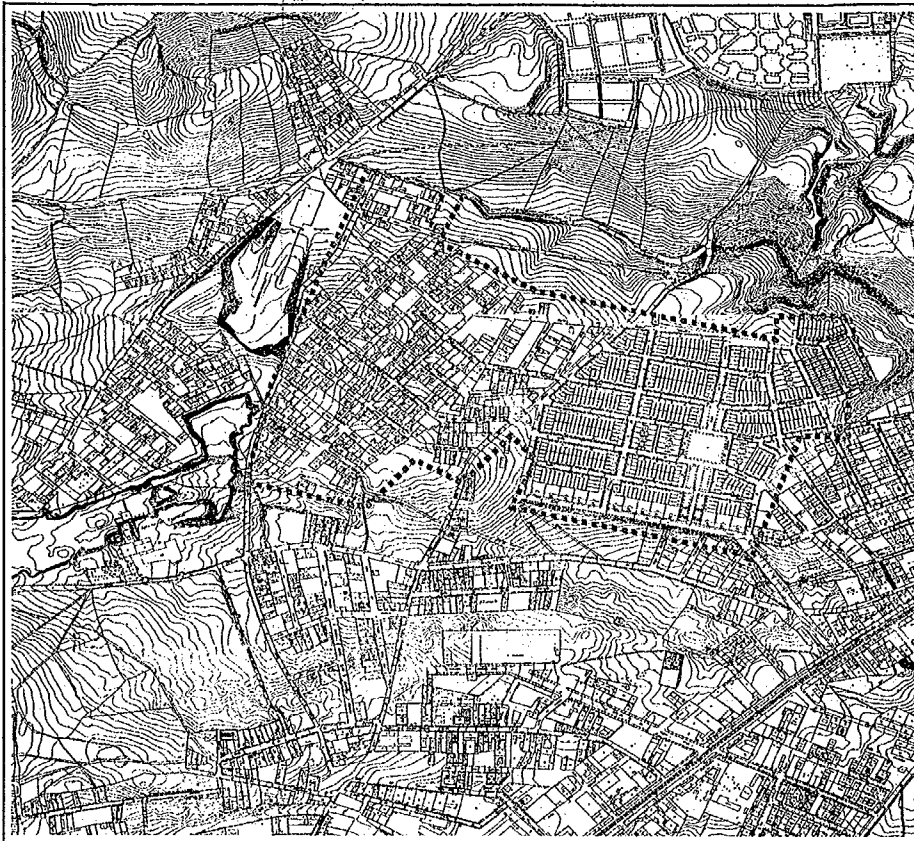
En cualquier caso, parece lícito pensar que los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento actual tengan una explicación histórica, al menos en parte. En la colonia este hecho se ve demostrado por el cambio de población antes mencionado. En el Barrio del Tercio el proceso de remodelación intensa motivó y sigue motivando (Foto 4) el derribo de las edificaciones más modestas, de una sola planta, y la construcción de unas nuevas, en altura, y de mayor calidad. Hoy día, la existencia de viviendas bajas sólo se da en casos aislados. Constituye una de las zonas consolidadas del extrarradio donde, los problemas de índole urbano dejan paso a otros de marcado carácter social. La desindustrialización, la baja cualificación laboral y educacional, ha afectado, como no podía ser de otra manera, a la población residente que ven como sus hijos se marchan del barrio por no encontrar una oferta residencial adecuada. A ello, habría que sumar la existencia en años recientes de importantes focos de chabolismo que llevan implícita la presencia de actividades de carácter marginal como el tráfico y el consumo de drogas. Al igual que ocurriría en otras zonas próximas (Caño Roto o Los Cármenes), la incidencia de las drogas, tanto de tráfico como de consumo, también se ha hecho notar.

En el Barrio del Tercio es aún más notorio el deterioro de determinadas viviendas (la colonia ha sido rehabilitada en los últimos tiempos dado que su carácter homogéneo y compacto posibilita este tipo de intervenciones). Por otro lado, existen importantes problemas para el tráfico viario y para el peatón motivados por el mantenimiento de los trazados de las antiguas parcelaciones y del viejo viario de ascendencia rural. A ello, tendríamos que sumarle la existencia de importantes vacíos intersticiales que tradicionalmente han existido en el barrio. Hoy día, la situación ha sido claramente mejorada a través de la consecución de diferentes dotaciones y equipamientos, así como de zonas verdes. Sin embargo, el Tercio, constituye para los "carabancheleros" y para los residentes de otras zonas de Madrid, un área problemática, que generalmente se asocia con inseguridad y presencia de actividades marginales como el tráfico de drogas. Y esto es algo que se tardará en superar aunque hayan sido erradicados estos puntos conflictivos¹⁶.

4.6.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

La situación del Barrio del Tercio y Terol ha ido evolucionando con el paso del tiempo. Así, las opiniones y la percepción que del mismo se han tenido ha ido cambiando, de igual manera que lo hacían los sistemas políticos o las condiciones sociales de la población. Si tomamos como punto de partida la total destrucción de las edificaciones existentes y la presencia de importantes solares vacíos, junto con la miseria asociada a la finalización de la guerra, podremos entender cómo las actuaciones en materia de vivienda fueron un tema prioritario a la par que fiel reflejo de la voluntad política del momento. "El barrio está perfectamente urbanizado y bien pavimentada la

¹⁶ Por su proximidad a importantes focos chabolistas como los de Jauja y Cerro de la Mica que hoy día se encuentran totalmente desmantelados y ocupados por uno de los espacios verdes más grandes de la capital, la denominada como Cuña Verde de Latina.



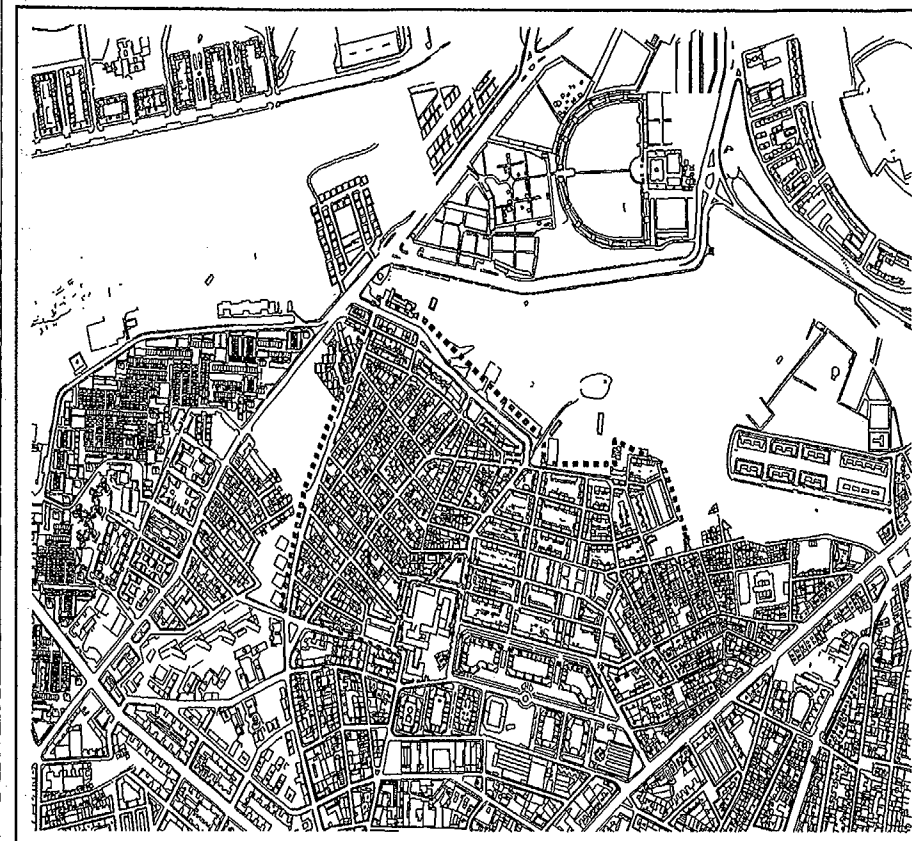
Plano Topográfico Año 1955
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Escala 1:5000



Plano Topográfico Año 1978
Fuente: COPLACO

Escala 1:5000



Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



Fotografía Aérea Año 1956
Fuente: Vuelo americano

Escala 1:33000



Fotografía Aérea Año 1976
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:4500



Fotografía Aérea Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000

calle que enlaza con la carretera de Carabanchel a la altura de los mataderos” (Revista Gran Madrid, 1952).

La situación de desfavorecimiento del barrio se ha ido agravando con el paso de los años. Si en un principio la vivienda fue la demanda principal, una vez satisfecha ésta, las carencias del barrio se tradujeron en la reclamación de otra serie de elementos¹⁷ como las dotaciones, las infraestructuras básicas, la mejora de las comunicaciones, etc.

En 1981, la COPLACO hace público los resultados del P.A.I. de Carabanchel en sus “documentos para difusión y debate”. En el mismo se reconoce la existencia de problemáticas en el Barrio del Tercio. En la zona próxima al canódromo, se reconoce como necesario completar el viario y resolver las deficiencias en urbanización y servicios. Se proponen la apertura de la calle de Zaida, la mejora de la pavimentación y alumbrado de toda la zona, la construcción de un mercado municipal en el centro cívico-comercial aprobado en la Roger de Mar, la supresión de los tendidos aéreos, la mejora de los accesos al Parque de San Isidro desde la zona, el realojamiento de los vecinos de las viviendas fuera de ordenación, y el establecimiento de un eje de núcleo que respete el arbolado y no disminuya la capacidad de aparcamiento.

En el estudio de Moya (1980) sobre la Colonia del Tercio, los porcentajes de usos de suelo¹⁸ muestran una carencia de espacios abiertos públicos y de equipamientos (un colegio y una iglesia); asimismo, se pone de manifiesto el escaso comercio, restringido a un espacio común central, la constatación de un viario no jerarquizado y la escasez de lugares de encuentro. Igualmente, se detalla el deterioro de la única zona verde de la colonia.

La Asociación de Vecinos de San Isidro presentó en 1989 una publicación donde se recogen las diferentes problemáticas del barrio, consistentes en:

- Problemas de índole urbano como los defectos de equipamiento e infraestructura, la deficiente pavimentación, la ausencia de aceras urbanizadas, el elevado número de calzadas de tierra o adoquines, la carencia de bocas de riego, alcantarillado y alumbrado, así como la ausencia de espacios verdes (ocupados por vertederos, cementerios de automóviles, etc.).
- Problemas de transporte en relación a la frecuencia o a la escasa fluidez debido a las condiciones y trazado del viario.
- Ausencia de dotaciones (centros de salud y actividad comercial), fundamentalmente en materia de educación (desescolarización, inexistencia de centros de educación secundaria y de formación profesional); en ocasiones, se hace una mala utilización de los mismos, no existen centro cultural, biblioteca o guardería en el barrio.

La caracterización cuantitativa procedente del análisis de los datos del Padrón de Habitantes de 1996 muestra cómo en el barrio se manifiesta lo que hemos venido

¹⁷ “La falta de planificación, origen de los problemas del barrio” El País (18/6/1976); “Uno de los barrios peor dotados de Madrid” El País (21/6/1976); “El Tercio Terol se encuentra ya dentro del Plan de Urgencia” El País (25/7/1976).

¹⁸ Según Moya (1980) los usos de suelo son los siguientes; vivienda 17,54%; otros usos 5,69%; zonas libres privadas 38,77%; zonas libres públicas 15,64% y viario rodado 22,36%; lo que viene a indicar unas características que corresponden al tipo de colonia obrera con viviendas unifamiliares adosadas de dos alturas, con jardín propio.

denominando “multiprivación”, es decir, la concentración en un mismo espacio de determinadas carencias sin llegar a ser especialmente preocupantes en ninguno de los casos. Así, el sector urbano sobrepasa en once de los trece indicadores los valores medios municipales. Son problemas fundamentalmente de desempleo, de baja cualificación laboral y educacional de los residentes, así como de una elevada presencia de hogares y personas en edad pensionista.

En el plano cualitativo, a las carencias mencionadas se le sumarían las procedentes del trabajo de campo y de las entrevistas realizadas a tal efecto. Así, en el plano urbanístico se detectan problemáticas como la presencia peligrosa de tendidos eléctricos, que además, ya habían sido planteadas décadas atrás y una deficiente conservación de los pocos espacios libres verdes existentes. Este hecho, además, se ve agravado por el reciente proceso de remodelación del Parque de San Isidro que se ha dilatado en el tiempo con los perjuicios propios de los residentes. Destaca también el problema de la movilidad física por el barrio, agravada en el caso de la población con minusvalía, pero también difícil para el resto de la población por la amplitud de las aceras, por el propio trazado viario, y por la ocupación del tráfico rodado del espacio del peatón (Foto 3). A diferencia de otras zonas desfavorecidas, la vivienda no constituye la principal carencia. Esto es debido al proceso de rehabilitación de la colonia histórica y a la renovación residencial del barrio del Tercio. Únicamente aparecen problemas puntuales debidos a la antigüedad de las viviendas y de hacinamiento existentes en las pocas viviendas bajas que aún hoy perduran (Foto 5). Éstas son alquiladas a población de origen inmigrante que se ven obligados a instalarse en penosas condiciones.

En el plano social, destacan los problemas de convivencia con determinados colectivos, fundamentalmente de etnia gitana. Ello viene motivado por su relación tradicional con el mundo de la droga en los ámbitos chabolistas que rodeaban a la zona de estudio. Su posterior realojamiento trajo consigo un buen número de dificultades relacionadas con ello. Hoy día, los vecinos denuncian la falta de dotación policial suficiente para erradicar por completo el problema del tráfico (que no consumo) de drogas existente en el barrio. Es en este punto donde se va a establecer una nítida y complicada relación entre gitanos, droga, delincuencia e inseguridad. Por otra parte, también se echan en falta determinadas dotaciones, de salud sobre todo, pero también relacionadas con el paulatino envejecimiento de la población residente (especialmente centro de atención a la tercera edad), así como una mayor presencia de espacios de convivencia.

4.6.4. Políticas e instrumentos para la intervención

Las políticas puestas en marcha en el Barrio del Tercio y Terol han sido casi inexistentes desde su creación. Quizás sean las siguientes las más representativas por cuanto pueden ser consideradas como ejemplificadoras de toda una situación política. Así, la colonia fue uno de los primeros barrios que se construyó bajo las directrices de la *Ley de Protección a la Vivienda*¹⁹ de 19 de abril de 1939. Sin embargo fue el *Decreto de 23 de septiembre de 1939*, sobre la adopción por el Jefe del Estado de las localidades más dañadas durante la guerra, el que permitió la intervención directa del Estado en las

¹⁹ Esta ley derogó toda la legislación anterior sobre la materia y creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) como organismo autónomo perteneciente al Ministerio de Organización y Acción Sindical, posteriormente convertido en Ministerio de Trabajo. Ese organismo fue el que gestionó toda la política de vivienda en la España de posguerra, sirviéndose de la ayuda de otras entidades públicas y privadas.

actuaciones de remodelación y construcción de zonas y pueblos afectados en los que las destrucciones habían sido relevantes. En este decreto quedó incluida toda la zona de estudio.

La construcción de la Colonia Tercio y Terol fue promovida por la Dirección General de Arquitectura en colaboración con la Junta para la Reconstrucción de Madrid y sus Alrededores, bajo la dirección de Pedro Bidagor. Fue encargada a un grupo de arquitectos al frente de los cuales se encontraba Luis Moya Blanco. Las directrices generales del *Proyecto de ordenación de 1940*²⁰ fueron las siguientes: dotar al área de una mayor homogeneidad constructiva con edificaciones en hilera; con unas extensiones mucho más amplias; respondiendo al sentimiento de núcleo urbano de nueva creación, diferenciando entre núcleo jerárquico y viviendas. Todo estaba planificado, equipamientos, zonas verdes, zonas comerciales, iglesias, escuelas, etc. Finalmente, este proyecto no se llevaría a cabo.

El proyecto definitivo data de 1944 (que modificaba sensiblemente al anterior, debido a la grave escasez de viviendas que sufría la zona que bordeaba la calle del General Ricardos). Toda la carga simbólica del anteproyecto presentado por los Servicios Técnicos de Falange desaparecerá con la publicación de este nuevo proyecto (AA.VV., 1983:203). El núcleo quedó dividido en dos partes por la llamada “vía de los poblados”. El ámbito de este proyecto fue más reducido, pero se mantuvo el conjunto de las plazas de la iglesia y el mercado. También estableció la ordenación definitiva de las manzanas así como un eje principal definido con la sucesiva ampliación de su anchura hasta desembocar en la plaza donde se situó el centro sanitario. Posibilitó el desarrollo específico del programa de vivienda manteniendo los planteamientos generales del precedente.

El ámbito de estudio ha tenido a largo de su historia una diferente calificación urbanística. En 1946 el área fue calificada como edificación rural extensiva ciudad-jardín, que correspondía a una edificación de una a tres plantas, con zona verde alrededor. En el Plan General de 1963 se calificó como casco urbano y edificación cerrada. Las Ordenanzas municipales de 1972 lo incluyen como edificación unifamiliar. En 1985 se estableció una ordenanza reguladora (preservación de las colonias) y se calificó como edificación unifamiliar aislada, en hilera o adosada. Por último, el Plan de 1997 creó un *Área de Planeamiento Específico* (APE.11.10)²¹ denominada Colonia Tercio y Terol, cuyos objetivos son:

- a) Preservar y proteger el tejido urbano formado por la colonia, en cuanto que existen condiciones objetivas para garantizar su conservación en términos similares a los originarios, reconduciendo sus posibles transformaciones con el fin de que se conserven los aspectos fundamentales del conjunto.
- b) Mantener el uso residencial como dominante.
- c) Mantener en los niveles actuales la intensidad del uso dominante pudiendo incrementar las superficie edificada excavando sótanos o semisótanos.
- d) Mantener la tipología de la edificación.

²⁰ Para una ampliación de los datos relativos a dicho programa, recomendamos la lectura de la documentación procedente del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, relativa al APE.11.10 Colonia Tercio y Terol.

²¹ Revisión y adaptación del mismo APE integrado en el Plan General de Ordenación Urbana e Madrid, aprobado inicialmente por el Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada el día 29 de marzo de 1995.

- e) Conservar y mantener el tejido urbano con el mantenimiento de la tipología parcelaria.
- f) Intervenir en la definición del tratamiento de los espacios públicos, potenciando al peatón, jerarquizando calles, ensanchando aceras e incluyendo arbolado, etc.

En el otro lado de la balanza encontraremos un proceso de renovación puntual del caserío, de carácter espontáneo con amplia presencia en el barrio del Tercio. La renovación urbana ha supuesto, por lo general, una expulsión de la población residente y una densificación del área, incidiendo negativamente en los equipamientos (COPLACO, 1981:51).

En los últimos años, únicamente se ha procedido a la rehabilitación de las edificaciones de la colonia histórica, acentuando su carácter de espacio a proteger. Hecho éste que constituirá el eje fundamental de la monografía que presentaremos en apartados posteriores. Por su parte, el barrio del Tercio no será objeto de actuación por parte de los instrumentos legislativos ni urbanísticos, quedando en manos de la iniciativa privada su transformación física y social.

4.6.5. Agentes intervinientes

Al igual que ocurría con las políticas de intervención, los agentes que intervienen en el Barrio del Tercio y Terol tuvieron mucho que ver con los orígenes como barrio desfavorecido. Casi todos los agentes dependían del *Ministerio de la Gobernación*, que operaba mediante acciones realizadas por dependencias de su organigrama dotadas de posibilidades muy amplias de acción consistentes en expropiar, remodelar y construir directamente los edificios públicos, las viviendas y los servicios (Bidagor, 1964:4). Entre ellas, destacan la *Dirección General de Regiones Devastadas*, que fue regida en su etapa más activa por José Moreno Torres. En términos generales puede decirse que se hizo el trabajo urbanístico indispensable para la reconstrucción, “pero fueron muy raros los casos en que esta tarea planteó temas urbanísticos de mayor alcance” (Bidagor, 1964:4), la *Junta para la Reconstrucción de Madrid y Alrededores* o la *Dirección General de Arquitectura* (organismo que finalmente llevó a cabo la realización del proyecto de la Colonia y del Barrio del Tercio y Terol).

Las grandes directrices del proceso de creación de la Colonia del Tercio fueron las siguientes: la agrupación en hilera por ser más económica; la integración campo-ciudad mediante la disposición de un espacio destinado a huerta y corral para actividades semirurales, y por tanto, concebido como una posible ayuda económica para la familia (Dieguez, 1992:203); el trazado urbano que intenta adaptarse al terreno para efectuar los mínimos movimientos de tierra; la ordenación en manzanas rectangulares de forma que se dispongan fachadas en todas las calles; y la creación de un eje central mediante el progresivo ensanchamiento de la vía. De esta manera se busca una promoción unitaria, homogénea y autosuficiente en cuanto a viviendas, dotaciones y servicios.

Otro de los grandes organismos implicados fue el *Instituto Nacional de la Vivienda* (INV). Lo hizo tanto en la zona de la colonia histórica, donde pasó a hacerse cargo de la gestión de los pagos, los arreglos, etc., como en el barrio del Tercio, donde actuó de forma puntual en base a las sucesivas legislaciones sobre vivienda. La Colonia pasó a depender del *Instituto de la Vivienda de Madrid* (IVIMA) quien, en los últimos

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Caracterización General

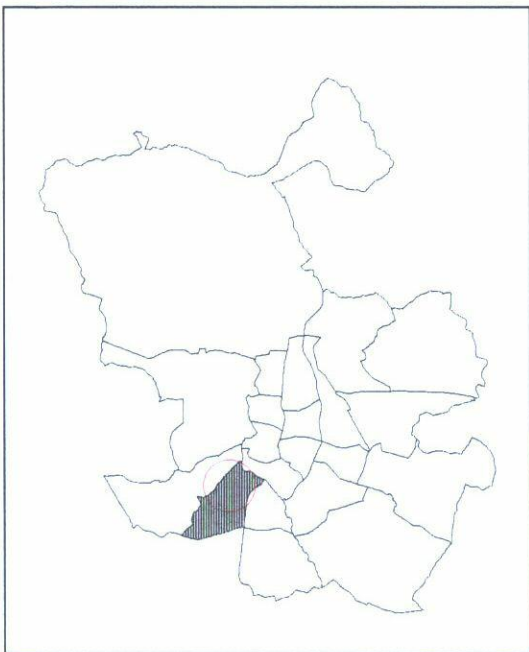
Denominación
Tercio y Terol

Distrito
Carabanchel

Barrio
San Isidro

Sector/es Urbano/s
Tercio de Terol (incluido en su totalidad)

Población total
8.817 residentes



Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	63,5%	Tasa de Trabajadores No Cualificados	13,2%
Tasa de Desempleo	25,7%	Tasa de Hogares Monoparentales	10,2%
Tasa de Desempleo Juvenil	37,8%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	0,9%
Tasa de Desempleo Femenino	32,6%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	21,1%
Tasa de Población Sin Estudios	15,4%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	19,9%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	6,2%	Tasa de Población Inmigrante	1,1%
Tasa de Trabajadores Eventuales	26,3%		

Caracterización Cualitativa

Problemas ligados al entorno urbano			
Infraestructuras	X	Espacios públicos	X
Obsoletas		Deficiente conservación	X
Mal estado general		Falta de limpieza	
Inadecuadas		Deterioro	X
Problemáticas	X	Ligados al transporte público	
Espacios verdes	X	Escaso	
Ausencia y/o Carencia		Mala accesibilidad	
Deficiente conservación	X	Problemas medioambientales	X
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física	X
Deterioro de los mismos		Otros	X
		Problemas ligados a la vivienda	X
		Autoconstrucción	
		Antigüedad de las mismas	X
		Escaso mantenimiento y/o reforma	
		Hacinamiento	X
		Falta equipamientos básicos	
		Espacios interedificios	
		Dificultad accesos	
		Deterioro de los mismos	
Problemas ligados al entorno social			
Dotaciones y Equipamientos	X	Escaso grado de asociacionismo	
Insuficiencia		Dificultad integración grupos	X
Carencia	X	Ligados a la actividad económica	
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades	
Deterioro		Cierre y/o expulsión	
		Desarraigo físico y/o social	
		Exclusión física del ámbito	
		Inseguridad latente y/o explícita	X
		Presencia de actividades marginales	X



años ha procedido a la enajenación de las viviendas a sus adjudicatarios. Este organismo ha sido también el responsable de los procesos de rehabilitación que ha experimentado la colonia en las últimas décadas, tanto de fachada como de mejora de las infraestructuras existentes, luz, agua, gas, etc.

A escala local ha sido la *Gerencia Municipal de Urbanismo* (GMU) la encargada de llevar a buen término las determinaciones del Plan General referidas a La Colonia. Como se ha visto, éstas se orientan a la conservación y protección de las características morfológicas y tipológicas del medio urbano, la edificación y los usos, como integrantes del patrimonio histórico y cultural, así como tutelar la correcta integración ambiental de la nueva edificación, siguiendo unas pautas basadas en la baja densidad edificatoria y preservando los edificios existentes de procesos de transformación tipológica, aumentos de volumen desproporcionados y modificación en el uso característico residencial.

Por último, ha intervenido la *Asociación de Vecinos de Tercio de Terol*, que abarca, además de la colonia, la zona de Los Cármenes y los núcleos de chabolas de Lorenzo Álvarez, Cerro de la Mica y Jauja, hoy día desaparecidos. La asociación se creó en 1974 y fue legalizada en 1976, centrándose su actividad en la consecución de viviendas para los chabolistas. Su presencia en la colonia se consolida a partir de la lucha contra la modificación de la Ordenanza Cuarta que afectaba gravemente a las colonias al aumentar su edificabilidad.

4.6.6. Balance y valoración

Al hablar del Barrio del Tercio y Terol hay que tener en cuenta que son dos realidades complementarias pero diversas en cuanto a sus orígenes. Por un lado está el Barrio del Tercio, una agrupación marginal de viviendas del extrarradio, al otro lado del Manzanares, con casas bajas de escasa calidad que, poco a poco, tras la Guerra Civil y gracias a la iniciativa oficial, va transformándose y renovándose puntualmente. Junto a él, Terol es una colonia histórica de promoción oficial, planificada y desarrollada con un objetivo determinado: dotar de vivienda social a una parte de la demanda, con una tipología totalmente diferente, unifamiliar adosada con patio trasero. En general, respecto de los barrios de promoción oficial, es importante señalar que “son producto inmediato de una actuación estatal que determina desde su localización geográfica hasta el nivel de equipamientos y la composición social” (Tobío & Martínez, 1980:97).

En efecto, aunque se traten de promociones diferentes, ambas se encuentran inmersas en un proceso de desfavorecimiento de carácter social fundamentalmente. La problemática urbana trasciende más allá de los aspectos puramente arquitectónicos y se manifiesta en el deterioro de los espacios libres o en las dificultades de la movilidad física. Empero, las carencias sociales se manifiestan en el déficit de dotaciones y equipamientos, en la existencia de grupos étnicos con dificultades de integración o en la presencia de actividades de carácter marginal como el tráfico de drogas. A ello tendríamos que sumarle, además, los problemas asociados a una población que sufre elevadas tasas de desempleo y de analfabetismo, baja cualificación laboral y un porcentaje elevado de hogares y de personas en edad pensionista.

Encontramos también dos posturas diferentes en cuanto a la intervención pública se refiere. En la colonia histórica se apuesta por la conservación de lo existente a todos

los niveles: tipológicos, constructivos, viarios, dotacionales, etc. En el barrio del Tercio se está produciendo (Foto 4) un intenso proceso de renovación que ha llevado a la práctica desaparición del caserío original. Aquellas casas bajas del extrarradio han sido convertidas en nuevas promociones de vivienda, de reducidas dimensiones que han ocupado las parcelas de las anteriores edificaciones. Este proceso ha originado la existencia en el área de un importante abanico de promociones en lo que a edad se refiere (Foto 6). Sin embargo, sí que se han mantenido los trazados viarios originales así como las mismas estructuras parcelarias. En definitiva, procesos diferentes, renovación frente a conservación en un mismo entorno problemático y desfavorecido.

Si bien es verdad que, originariamente, el papel de las instituciones públicas tuvo una gran importancia, en los últimos años únicamente se ha intervenido por medio del planeamiento. El proteccionismo hacia la colonia histórica es el hecho más representativo de ello, junto con las propias normas urbanísticas sustentadoras del proceso renovador.

Como se ha reconocido, hoy día la colonia "resulta un lugar residencial agradable y una isla de tranquilidad en el entorno" (Moya, 1980:78). Aún así, el Tercio de hoy día es un barrio obrero de la capital, con unos niveles de delincuencia semejantes al de otras zonas madrileñas. Destaca el grado de envejecimiento de su población puesto que en casi todos los casos son los habitantes originarios de las promociones. Además sufre algo también generalizable a todo el sur metropolitano: la paulatina colonización por parte de la población inmigrante en busca de unos precios de la vivienda más asequibles. Ello hace referencia a la "fama" que tradicionalmente ha tenido el barrio dentro del propio distrito de Carabanchel como espacio carencial. La presencia de poblados marginales en las cercanías originó hace unos años el constante tráfico de drogas y la inseguridad que ello conlleva. Los procesos de realojamiento, los conflictos con la población gitana, el deterioro de la colonia histórica durante unas décadas, su aspecto de pueblo que lo hacían extraño al entorno, la cercanía de otros núcleos de promoción oficial (Poblado de Absorción de General Ricardos) y otros factores de la misma índole como la presencia de espacios funerarios cercanos, vacíos intersticiales, o espacios dotacionales en desuso (como el canódromo por ejemplo) hicieron de este barrio uno de los peores conceptuados de Madrid. Superar esta imagen negativa le costará décadas, aunque, como hemos podido percibir, la realidad física y social del barrio sea bien diferente de las etapas anteriores.

Monografía: Sustitución versus Rehabilitación. Dos planteamientos diferentes frente a una problemática similar*

La característica dominante de la zona de estudio es su configuración como espacio residencial. En efecto, es escasa la presencia de otro tipo de actividades más que las propias de las de servicio a las edificaciones existentes. En la “colonia” esto es así por decisión gubernativa, que planteaba y diseñaba los espacios comerciales y de equipamientos desde sus orígenes. En el “barrio” sucede por la propia lógica de mercado que sustituye las edificaciones de una y dos plantas por otras en altura, aprovechando al máximo el espacio liberado. Por ello, el comercio se sitúa únicamente en los bajos comerciales, siendo éste de reducidas dimensiones. Por su parte, el resto de usos del suelo son los equipamientos y dotaciones en edificios habilitados, padeciendo una casi total ausencia de espacios libres que quedan constreñidos a los márgenes del área de estudio (caso del Parque de San Isidro o del recientemente creado Parque de la Cuña Verde de Latina).

Si bien hablamos de dos realidades urbanas diversas, el plano social muestra unas carencias homogéneas en ambas unidades. O al menos eso es lo que se desprende del análisis estadístico del Padrón de Habitantes de 1996, puesto que ambas se encuentran acogidas a la misma denominación administrativa. Parece lógico pensar que este aspecto podría tener suficientes matices en función de los orígenes diversos de ambas unidades. Así, y de poder efectuar un análisis más detallado, encontraríamos unos índices de envejecimiento mucho más elevados en la “colonia”. Ello vendría motivado por el hecho de que en buena parte de las viviendas todavía residen los habitantes originales de las diferentes promociones. El supuesto reemplazo generacional habría venido de la mano de la transmisión del patrimonio hacia los herederos o por la llegada de inmigrantes de otros países que encuentran un buen refugio en esta unidad. En el barrio la situación sería diferente en virtud del proceso de sustitución, donde la población original o bien es expulsada por el mercado o bien residen en el mismo área pero coexistiendo con la llegada de nuevos contingentes de población en esos edificios de reciente construcción. El resultado es la transformación de las condiciones sociales de los residentes tradicionales.

En definitiva, el Tercio de hoy en día, o al menos lo que se califica como tal, es una amalgama de situaciones bien diferentes en virtud de los procesos arriba comentados, con la coexistencia de problemas de diferente índole, a veces comunes y a veces dispares, entre ambas unidades urbanas. Bien es verdad que, siempre partiendo de la realidad de dos procesos perfectamente definibles y perceptibles como son la renovación y la rehabilitación. Uno (el barrio), con una clara vocación transformadora de la realidad existente, en continuo proceso de cambio, tanto urbano como social; otro (la colonia), donde las transformaciones físicas y sociales se ven imposibilitadas por una legislación rígida y por un apego hacia el lugar de residencia.

La monografía que a continuación vamos a presentar trata de focalizar su atención sobre los dos procesos urbanísticos que se manifiestan o se han manifestado en el área de estudio en los últimos años. En el “barrio” en un proceso inconcluso de renovación, que supera una arquitectura tradicional, de baja densidad por otra en altura y densa; en la “colonia”, una rehabilitación perfectamente delimitada en el tiempo y cuyos resultados son visibles en la actualidad. En el primero, una lógica de mercado que

va configurando su propio espacio en virtud de una normativa urbanística que lo permite; en el segundo, la misma normativa imposibilita cualquier transformación física e introduce, a través de una política determinada un espacio tradicionalmente de baja calidad, en un mercado donde las edificaciones multiplican varias veces su valor original. Es, por tanto, una monografía que presenta dos realidades diferentes y dos políticas de intervención sobre un mismo barrio desfavorecido.

1.- El proceso de renovación

La metodología aplicada en este apartado se apoya básicamente en el trabajo de campo. Durante la realización del mismo se han ido constatando las diferentes realidades edificatorias presentes en la unidad de estudio. Como muestra la Figura 4.79 en la unidad del “barrio” se producen sustituciones puntuales de la edificación como principal característica del mismo. Es este un proceso paulatino, continuado en el tiempo casi desde la propia creación de la entidad urbana, aun hoy día visible como muestran las fotografías.

Cabe decir sin embargo que las dificultades de catalogación y análisis de este proceso han sido notables debido a que se trata de un fenómeno de iniciativa privada, regido únicamente por la normativa urbanística. Aunque el proceso de parcelación original es similar al de otras zonas de la ciudad, la renovación de la edificación prolongada a lo largo de varias décadas ha dado lugar a una variada tipología de las edificaciones resultantes. El paisaje urbano del “barrio” muestra edificaciones mezcladas de muy diferentes décadas, tanto por época como por tipología o por uso. El resultado es una amalgama de promociones en el que aparecen desde la casa baja tradicional al moderno bloque de tres y cuatro alturas de reciente creación²².

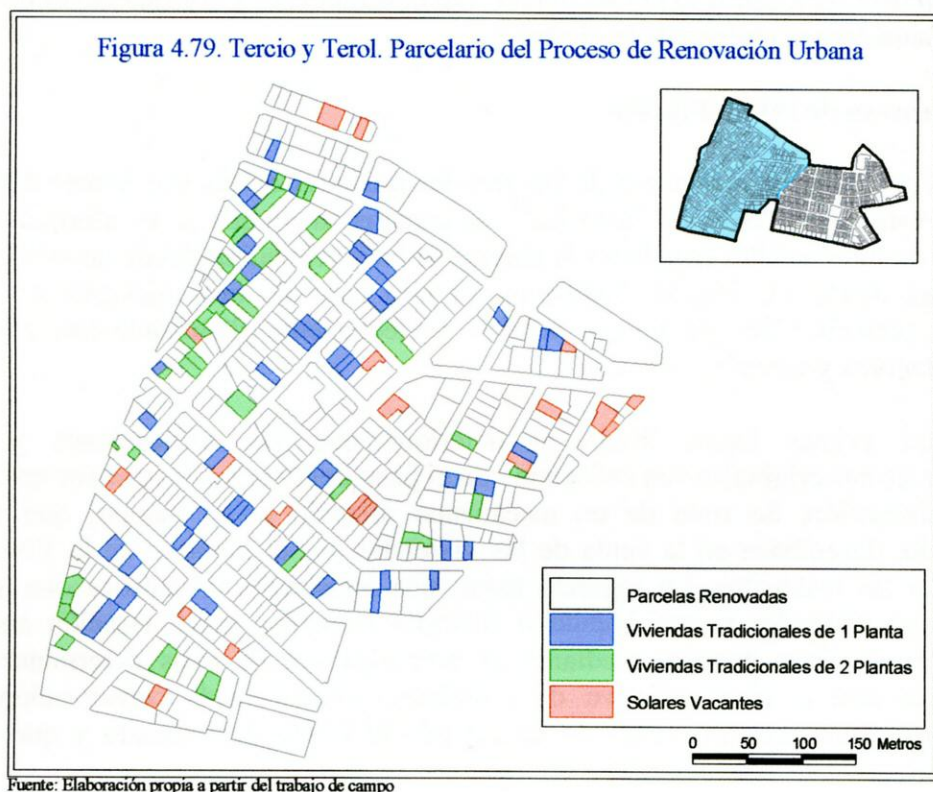
Las viviendas tradicionales de una planta responden a las inquietudes ruralizantes de los habitantes originales. Se trata de viviendas de doble crujía, en parcelas consecutivas con un único frente de fachada compuesto por una entrada principal y dos ventanas, una cada lado de la puerta. El tamaño medio oscila entre los 50 y 60 m², con reformas en el interior de las mismas por lo que el número de habitaciones disponibles oscila sobremanera. En ocasiones, se dispone de un patio trasero, generalmente enclaustrado entre edificaciones más modernas. Su interés radica en que dichas edificaciones constituyen auténticos espacios “relictos”. Se trata, pues, de edificaciones que todavía soportan los embates del mercado inmobiliario, por una u otra razón, bien por decisión de su propietario, bien por el estado de la vivienda, o por cualquier otro motivo (herencias, por ejemplo).

Por su parte, las viviendas de dos plantas responden a un proceso de densificación acaecido con posterioridad. Se pueden encontrar situaciones diversas que van desde un único propietario de las dos alturas, un propietario por piso o incluso divisiones menores. Tipológicamente hablando, vamos a encontrar situaciones similares a las anteriores. Frente de fachada liso, con puerta principal y ventanas a cada lado,

²² La creciente actividad inmobiliaria, dispersa por los cada vez menos solares que van quedando vacantes ha sido también destacada en el artículo de El País (26/3/2004) “A más de 3.300 euros el metro. En Carabanchel Bajo los precios de la vivienda han aumentado un 120% en los últimos tres años”. Por poner un ejemplo, en el número 5 de la calle del Legionario Poeta Queixá, la sociedad ISI 2000 oferta un estudio en entreplanta, de 44 metros, por 144.844 €.

distinguiéndose éstas por la presencia de terrazas frontales en el segundo piso y, en ocasiones, ocupaciones del patio trasero.

Por último, también hemos querido destacar la existencia de parcelas que se encuentran vacías como ejemplos significativos del proceso de renovación urbana acontecido en el “barrio”. Estos espacios que hoy aparecen sin uso relativo, lo son porque proceden de derribos efectuados sobre las antiguas edificaciones y, por tanto, están en proceso de transición hacia su posterior uso residencial. Es decir, no son espacios inertes sino únicamente procedentes de edificaciones tradicionales que, en un proceso imparable, acabarán integrándose.



El análisis cartográfico muestra una serie de características de todo el proceso de sustitución que acontece y que personifica el área de estudio. En primer lugar, debemos destacar que se trata de un fenómeno que se produce a escala de parcela urbana y en todas las manzanas del barrio. En la Figura 4.79 podemos observar como el proceso de renovación ha tenido una gran intensidad y se manifiesta en el escaso número de parcelas en las que todavía se encuentran viviendas tradicionales (de una o dos plantas) o solares vacíos. Es por lo tanto un rasgo común la generalización del proceso de sustitución en todo el “barrio”, aunque con diferentes pautas de localización. Si tuviéramos que establecer un cierto patrón de distribución de las características tipológicas residenciales comenzaría por la localización en la parte más septentrional del área de estudio (en las proximidades de la calle Zaida) de la tipología de edificaciones de dos alturas. Además, éstas se presentan generalmente agrupadas dando una cierta homogeneidad a las calles donde se sitúan. Este fenómeno es perfectamente visible en las calles de José Montalbo o del Cadete Julio Llompart Bautista.

Por su parte, las viviendas de una sola planta se reparten de forma dispar por todo el conjunto residencial, apareciendo aquí y allá, casi siempre de modo aislado. Es este un fenómeno muy llamativo puesto que la existencia de una de estas viviendas supone enormes diferencias en la línea de fachada de toda una manzana. A ello habrá que sumar el impacto que provocan las dos medianeras enfrentadas de los edificios que se sitúan a ambos lados de la casa baja.

En definitiva, se pone de manifiesto un proceso de renovación puntual en un área consolidada de la ciudad, donde las edificaciones tradicionales de baja altura y densidad van siendo sustituidas por otras más modernas, en un devenir temporal lento pero inexorable. Una sustitución que a la par se armoniza con una conexión con las áreas circundantes, que a modo de remate van configurando y cohesionando un espacio tradicionalmente al margen de la ciudad.

2.- El proceso de rehabilitación

Por su parte, la segunda de las grandes unidades en las que hemos dividido el área de estudio, la "colonia" histórica²³, se caracteriza porque se ve afectada por una política de intervención basada en la conservación y rehabilitación de las edificaciones existentes desde sus inicios. Hablamos en este caso de una iniciativa de carácter público, también sobre patrimonio público, perfectamente planificada con intenciones rehabilitadoras y conservacionistas.

En primer lugar, frente al deterioro que las edificaciones y demás infraestructuras originales van sufriendo con el paso del tiempo, se opta por una política de rehabilitación. Se trata de un mecanismo dilatado en el tiempo, que una vez finalizado, desemboca en la venta de las viviendas por el Instituto de la Vivienda de Madrid a los residentes. En segundo lugar, una legislación urbanística que apoya el proceso rehabilitador y que impide o dificulta cualquier transformación anterior y posterior a dicho proceso mediante la promulgación de unas determinaciones y directrices con el claro objetivo de establecer una adecuada conservación de un patrimonio arquitectónico único de un periodo histórico determinado y que interesa conservar.

Así, en el Plan General de 1985 la colonia queda afectada por la Ordenanza reguladora nº 2 de preservación de colonias, con grado 1º nivel a, hecho éste que se ve claramente maximizado por el hecho de que el propietario al ser único, el IVIMA, condicionaba la preservación de estas normas ante la posibilidad de la rescisión de los contratos de arrendamiento.

²³ La construcción de esta promoción se prolonga desde el año 1941 hasta su finalización en 1952. Fue levantada por la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de la Gobernación por un equipo de arquitectos dirigido por Luis Moya Blanco y formado, entre otros, por Enrique Huidobro, Luis Díaz-Guerra, Ramiro Avendaño, Carlos Bailly-Baillière, José Tames, Ramiro Moya y Enrique García Ormaechea. En la revista Gran Madrid, nº 18 (1952), se dice textualmente: "*De las 682 viviendas que, en bloques de dos y tres plantas, integran el Barrio del Tercio, estaban ya ocupadas el 1º de mayo de 1952 muy cerca de 500, y terminado el depósito elevado de 50 metros para el normal abastecimiento de agua del Canal de Isabel II*".

2.1. La estructura urbana

Si algo caracteriza a la colonia del Tercio es una estructura urbana que destaca respecto al entorno y que la convierten en un espacio singular. El viario se caracteriza por su disposición en malla ortogonal. Junto a ello, la sección de las calles, por sus reducidas dimensiones, junto con la altura de las viviendas, dan una escala “doméstica” al barrio que marca la diferencia con el entorno.

En la configuración espacial del conjunto juega también un papel muy importante la concepción original de la pieza urbana. En origen, ésta se plantea con unos objetivos mucho más ambiciosos de los que actualmente aparecen. Se pretendía cumplir un programa muy amplio con escuelas, centro sanitario, iglesia, mercado, ermita y cuartel (COAM, 1982:340).

Por otro lado, en las viviendas se pretendía establecer un compromiso entre lo urbano y lo rural, no sólo en cuanto al concepto (espacio destinado a huerta y corral para actividades semirurales) sino en la forma, que tenía su reflejo directo en el exterior de la vivienda. Actualmente el espacio urbano tiene a la calle como su elemento fundamental. Este fenómeno, aunque menos condicionado que en sus orígenes, también hoy constituye uno de los elementos caracterizadores del conjunto, especialmente en los periodos estivales que son los que permiten una mayor contacto entre los residentes.

El paisaje urbano de la Colonia del Tercio y Terol muestra parte de la imagen característica que confería la asunción de los programas, para los nuevos núcleos urbanos, propugnados por la Dirección General de Regiones Devastadas. El modo de conferir la relación casa-parcela produce una conexión entre el espacio edificado y no edificado que llega a definir a las alineaciones de las calles, junto con la definición de la manzana, como una de las claves de la composición urbana. Estos elementos se rompen en las zonas de borde ya que suponen un cambio cualitativo y cuantitativo en la percepción del espacio de la colonia. La vivienda unifamiliar se convierte aquí en vivienda colectiva. Éstas nacieron de la supresión de viviendas unifamiliares para comerciantes, de tres pisos con soportales, sustituyéndolas por 102 viviendas en bloque colectivo, también en tres plantas pero sin aquellos.

La morfología urbana de la colonia y su proceso de crecimiento, sin cambios ni transformaciones desde su finalización, excepto quizás en el tratamiento de las aceras y calzadas, contienen en la formación de su tejido, unos esquemas compositivos claros y racionales, que combinados, forman la trama de la colonia. Este tejido está estructurado por una red o trama urbana primaria, compuesta por las vías principales Amalarico-Chindasvinto, en dirección este oeste, y el conjunto perpendicular a éstas formado por Leovigildo-Tulga-Suntilla-Gesaleico en dirección norte sur; por la disposición de los espacios libres y, si acaso, por el hito de referencia visual del edificio del transformador, situado próximo al ámbito central del descrito, que potencia su singularidad.

Las calles interiores se disponen en torno a un amplio paseo a modo de boulevard en el centro de la colonia. En el mismo lugar donde se proyectó inicialmente un centro sanitario existe en la actualidad una plaza que tiene una arquitectura heterogénea debido a las distintas tipologías que la conforman pero que un elemento clave (urbanístico) en la composición de la colonia.

La tipología parcelaria se mantiene, sin haberse producido agregaciones o segregaciones. Hay un caso de unión de dos viviendas con sus parcelas, pero conservando su configuración inicial, en una tipología de vivienda unifamiliar en tres plantas con uso comercial pormenorizado en planta baja. Un hecho muy significativo es la inexistencia de parcelas vacantes.

El uso predominante del suelo es por supuesto el residencial, con unos parámetros de ocupación de parcela situado entre el 30 y el 40% para la edificación principal, incluyendo los bloques de vivienda colectiva. Las edificabilidades originales rondaban valores entre el 0,7258 y el 1,1930, aunque con las ampliaciones que han realizado los arrendatarios, resultan edificabilidades entre un 20 y un 30% mayores.

Otros usos que se aprecian son los viales, los espacios libres y zonas verdes de jardín y una zona de uso comunitario, en parcela singular y de carácter privado (580 m), así como el comercio en 12 viviendas en planta baja (36 metros por local). Por su parte, los equipamientos e infraestructuras quedan relegados a un espacio comunitario y un edificio de transformación de energía eléctrica así como todos los servicios urbanos básicos como agua, luz y telefonía.

2.2. La edificación

Las viviendas, junto con la propia trama urbana, constituyen el elemento fundamental de la intervención rehabilitadora. La colonia del Tercio supone un intento más de encontrar soluciones encaminadas a erradicar o minimizar dicho problema, al mismo tiempo que supone un paso adelante en la búsqueda de soluciones constructivas mucho más avanzadas en materia de calidad urbana y arquitectónica general que otras soluciones adoptadas como los poblados de absorción, mínimos, etc. y casi al mismo nivel que los poblados dirigidos. De hecho, y como buena prueba de la mejor calidad constructiva es que salvo las operaciones de rehabilitación llevadas a cabo, en líneas generales las viviendas siguen en pie, lo que corrobora la buena calidad en los materiales empleados en su construcción.

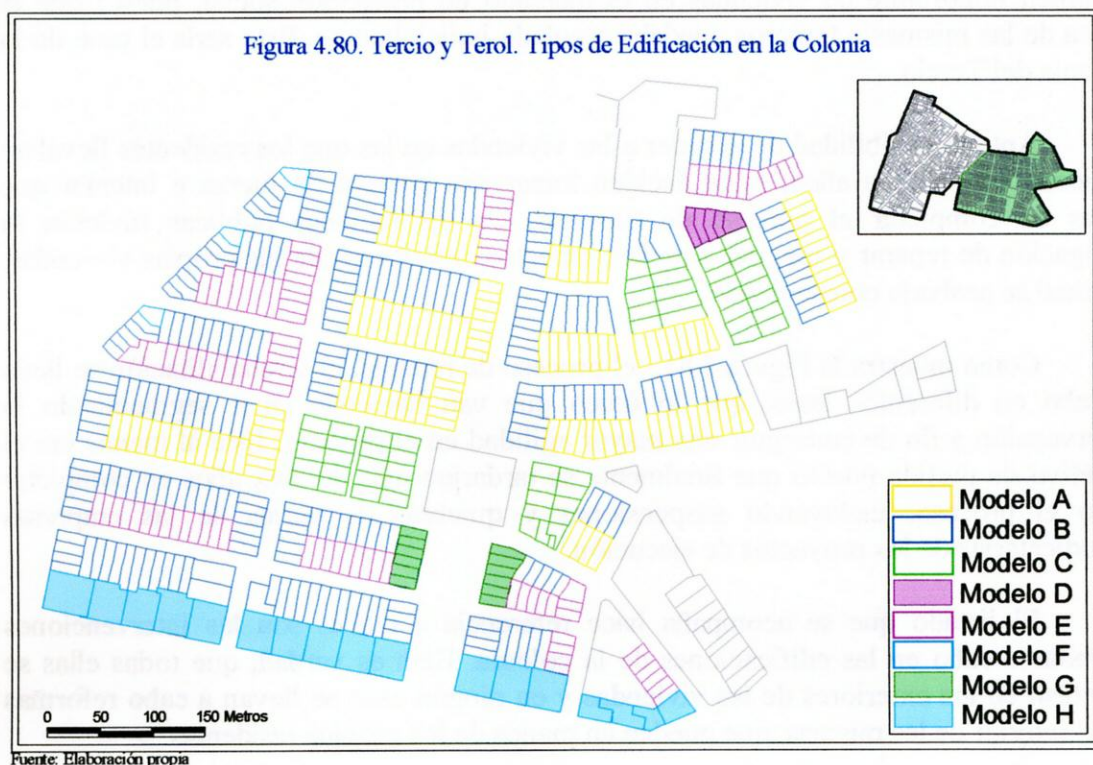
La promoción consta de 678 viviendas, destinadas a familias de entre cuatro y ocho miembros, con un total de 102 en bloque residencial colectivo y 576 en unifamiliares de dos y tres plantas, éstos últimos con bajos comerciales. La distribución²⁴, como muestra la Figura 4.80 y los datos adjuntos es la que sigue:

- ❑ 123 viviendas del tipo A (75 metros y 3 dormitorios)
- ❑ 273 viviendas del tipo B (75 metros y 4 dormitorios)
- ❑ 56 viviendas del tipo C (65 metros y 3 dormitorios)
- ❑ 103 viviendas del tipo E (60 metros y 2 dormitorios)
- ❑ 12 viviendas del tipo G (72 metros y 4 dormitorios + 36 metros de local comercial)

²⁴ Bien es verdad que la distribución original era sensiblemente diferente. En el proyecto de 1944 se sustituyeron 59 viviendas del tipo 7 (3 dormitorios y locales comerciales) por las 102 viviendas del tipo 5. Esta reforma ha sido criticada por su intento de crear una barrera de protección para potenciar así la idea del barrio como unidad aislada, tendencia que además se ve generalizada en otros barrios de promoción oficial (Moya, 1980:77). Igualmente se produjo la reforma de determinadas edificaciones, creando una plaza comercial en el ensanchamiento de la calle que desembocaba en el Centro Sanitario (hoy Plaza Central).

- ❑ 6 viviendas del tipo D (65 metros y 3 dormitorios)
- ❑ 3 viviendas del tipo F (90 metros y 4 dormitorios)
- ❑ 102 viviendas en bloques (Tipo H)

La geometría del parcelario es predominantemente rectangular. Básicamente hay siete tipos de vivienda, con alguna ligera variante, como veremos más adelante, que responden a una estructura de parcela muy uniforme. El frente de parcela más usual - tipos A,B,D, E y G- cuenta con 5,60 metros y el C, mayor, dispone de 7,80 metros. El fondo de parcela varía entre los mayores de 23 metros y un mínimo de 13 en las parcelas más reducidas.



En cuanto a los planteamientos constructivos, como se detalla en la memoria del APE.11.10 "Colonia Tercio Terol" del Plan General de 1997, se encuentran los siguientes: cimentación de placa de hormigón, muros de fábrica de ladrillo de un pie y medianeras de medio pie; estructura horizontal y vertical de hormigón armado; cubierta con estructura de madera y teja árabe (que posteriormente constituiría el principal valuarte del proceso rehabilitador en la colonia); escaleras de rasilla; fachadas revocadas con cemento y pintadas al silicato. Para evitar la monotonía el proyecto propone pintar los bloques en diferentes tonos que combinaran armoniosamente los colores salmón, gris y ocre; distribución interna se origina en torno a la sala de estar-comedor como pieza fundamental a la que se accede a través de un vestíbulo; cocinas tipo "nicho", que dan directamente a la sala de estar-comedor y en algunos casos independientes; aseos compuestos de lavabo y WC, sin ducha, salvo en el caso de las viviendas para comerciantes; así como los planteamientos estéticos en las fachadas a modo de compromiso entre lo urbano y lo rural.

2.3. La rehabilitación²⁵

Es de destacar el proceso de rehabilitación de la "colonia" precedida de toda una historia social y urbana²⁶ que comienza por el deseo del propietario único de las viviendas, el IVIMA, de deshacerse de las mismas a través de la enajenación a los ocupantes. Esta intención es extensible a casi todas las grandes promociones de vivienda pública, heredadas por el IVIMA del Ministerio de la Vivienda. La institución regional, en un determinado momento, se encuentra con un importante contingente de viviendas en alquiler, al que es necesario dar salida en el mercado con el fin de liberarse de cargas económicas innecesarias, fundamentalmente en materia de rehabilitación, dado el tiempo transcurrido desde su construcción. Esto supuso la entrada de un volumen importante de viviendas en el mercado de protección social, puesto que la venta de las mismas a terceros quedaba regulada judicialmente. Este sería el caso de la colonia del Tercio.

Ante la posibilidad de acceder a las viviendas en las que los residentes llevaban viviendo casi treinta años, éstos deciden tomar una postura de fuerza e intentar que antes de completar el proceso de traspaso, las instituciones públicas tuvieran la obligación de reparar y mejorar aquellos aspectos deficitarios de las propias viviendas. Al final se acabaría consiguiendo.

Como muestra la Figura 4.81, el proceso de reparación y rehabilitación se lleva a cabo en diferentes fases, que lo único que van haciendo es ir segmentando la intervención a fin de conseguir una mayor agilidad en el proceso. Este al menos era el objetivo de partida puesto que finalmente se tardarían más de diez años en completar todo el proceso, incluyendo suspensiones y quiebras de varias de las empresas adjudicatarias de los proyectos de ejecución.

El listado que se acompaña hace referencia a cuáles son las intervenciones llevadas a cabo en las edificaciones de la colonia. Bien es verdad, que todas ellas se plantean en los exteriores de las viviendas y en ningún caso se llevan a cabo reformas en el interior de las mismas, que quedan en manos de los propios residentes²⁷.

Como se puede apreciar, la mayor parte de las operaciones tratan de renovar las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento de agua. La intervención también ha venido acompañada por acciones de la corporación municipal, que aprovechando la situación también renueva otro tipo de redes de infraestructura como la luz y el teléfono, además de mejorar el viario y las aceras.

²⁵ Han sido muchas las dificultades encontradas para la obtención de documentación que hiciera referencia al proceso de reparación y mejora de la colonia del Tercio. La lejanía en el tiempo de la intervención ha podido ser la causa principal de la falta de documentación. Aunque no perdemos la esperanza de poder solucionar esta carencia, presentamos a continuación los resultados alcanzados.

²⁶ La Cuarta Ordenanza del entonces alcalde de la ciudad, Juan Arespacochaga, dejaba a todas las colonias madrileñas "fuera de ordenación", lo que podía suponer la transformación de las mismas. Ello dio lugar a un intenso proceso de reivindicaciones vecinales que culminó con la regularización de las colonias.

²⁷ Únicamente se intervino en algunas viviendas con deterioros ocasionados por humedades, procediendo a reparar los desperfectos.

Reparaciones²⁸ en la Colonia Tercio y Terol efectuadas entre 1988 y 1998

Fase I

Renovación completa de cubiertas
Revestimiento de las fachadas
Nuevas acometidas de agua

Fase II

Renovación completa de cubiertas
Revestimiento de las fachadas
Nuevas acometidas de agua

Fase III

Renovación completa de cubiertas
Revestimiento de las fachadas
Nueva red exterior del saneamiento
Renovación redes de fontanería

Fase IV

Nueva red exterior del saneamiento
Renovación redes de fontanería
Acometidas individuales de agua

Fase V

Red de saneamiento
Red interior de agua
Acometidas de agua

Fase VI

Red de saneamiento exterior
Red de instalaciones interiores
Acometidas de fontanería

Ahora bien, son las intervenciones en las cubiertas las más llamativas puesto que se llevaban a cabo sin la necesidad de expulsar a los propios residentes y consistían en el cambio total de la misma por una de mejor calidad. Fue un proceso que se llevó a efecto vivienda por vivienda lo que acabó alargando las obras en demasía pero con unos resultados satisfactorios. En definitiva, se trató de un lavado de cara de las viviendas ante la previsión de cambio de manos desde la administración a los particulares.

Todo este proceso rehabilitador, realizado sin coste alguno para los residentes²⁹, finalizó con el traspaso de las viviendas³⁰ a los ocupantes originales, gente de clase media-baja, que venían pagando al mes entre 150 y 250 pesetas de las de los años

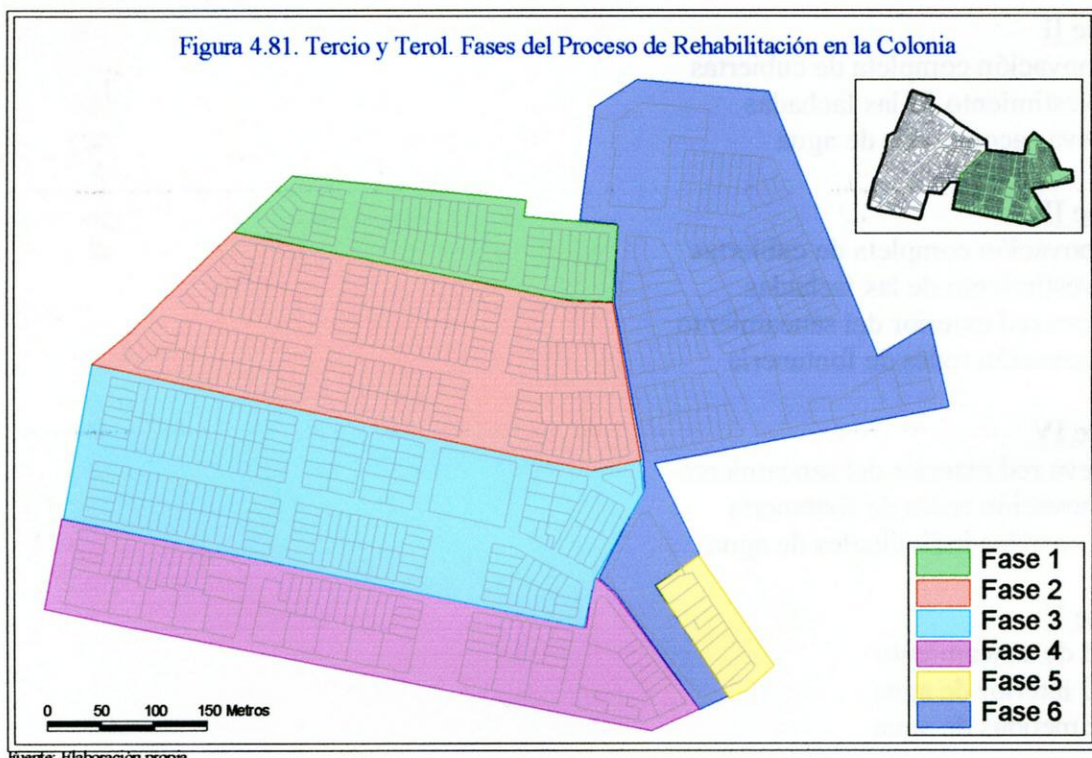
²⁸ Los arquitectos autores del *Proyecto de Reparaciones Extraordinarias* fueron D. Valentín Berriochoa Sánchez-Moreno y D. Víctor Berriochoa Sánchez-Moreno.

²⁹ El monto total de la rehabilitación rondó los 12 millones de euros, con un coste de ejecución material por vivienda en torno a 6.000 €, lo que da una idea de la importante inversión efectuada por el IVIMA.

³⁰ Como dice Nicolás Sánchez, presidente de la Asociación de Vecinos "Pradera de San Isidro", el proceso de rehabilitación y venta de las viviendas fue un ejemplo de reivindicación vecinal y de negociación con el IVIMA que tuvo numerosos problemas relacionados con los precios de venta, las diferentes tipologías residenciales o la supuesta falta de transparencia entre otros.

noventa. Un alquiler irrisorio, acogido a una legislación obsoleta y de una situación inicial que, en muchos de los casos, ya no era la misma en aquellos momentos. Por tanto, la venta de las viviendas a los particulares ha de incardinarse en un contexto político determinado, con una voluntad de enajenar y con una presión vecinal muy importante.

Figura 4.81. Tercio y Terol. Fases del Proceso de Rehabilitación en la Colonia



Fuente: Elaboración propia

Como todo proceso de regularización y venta de patrimonio público de gran antigüedad, estuvo cargado de numerosas anécdotas y situaciones complejas necesitadas de difíciles soluciones. El proceso de venta de las viviendas por parte del IVIMA a los inquilinos comenzó en el año 1994 y todavía hoy (2004) no se ha completado. Quedan todavía por vender alrededor de 40 viviendas debido al bajo nivel económico de los residentes que nos les permite afrontar el pago. En el camino quedan situaciones dispares como las de personas en edad avanzada que encuentran dificultades para hacer frente al importe solicitado por la administración³¹, herederos de antiguos propietarios a los que se les abre un futuro atrayente ante la posibilidad de acceso a una vivienda digna y, en general, la consecución de un objetivo ampliamente perseguido. Una posición compartida por parte de los residentes, conforme para todos ellos³², que acaba desembocando en la compra de sus viviendas a las autoridades regionales.

3.- Conclusiones

El estudio de caso que nos ocupa ha mostrado un ejemplo de intervenciones combinadas en un mismo entorno carencial. Un espacio urbano, bajo la misma

³¹ Los precios de venta oscilaron en función del tamaño de la vivienda entre los 14.000 y los 19.000 €, a razón de 300 euros/m² (los locales comerciales lo hicieron a 600 euros/m²), consiguiéndose además unos intereses hipotecarios por debajo de los niveles de entonces (6,5%).

³² El número de socios de la asociación de vecinos en la "colonia" alcanza el 60% de los residentes.



Figura 4.82. Tercio y Terol. Tipología tradicional de una planta en el "Barrio" del Tercio



Figura 4.83. Tercio y Terol. Tipología tradicional de dos plantas en el "Barrio" del Tercio



Figura 4.84. Tercio y Terol. Proceso de renovación puntual de las edificaciones en el "Barrio" del Tercio

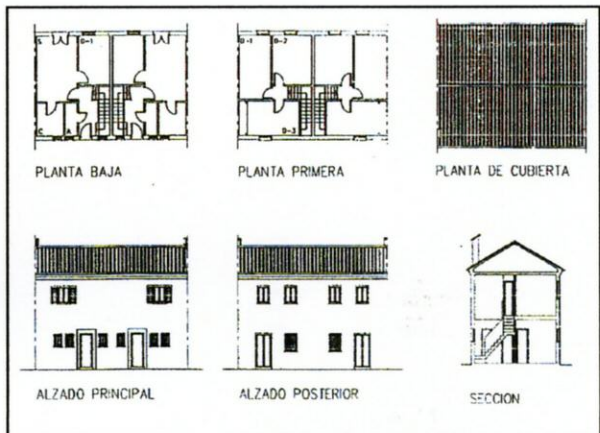


Figura 4.85. Tercio y Terol. Viviendas del tipo B en la "Colonia" del Tercio (75 m² y 4 dormitorios)



Figura 4.86. Tercio y Terol. Detalle del patio exterior en la "Colonia" del Tercio, existente en casi todas las viviendas



Figura 4.87. Tercio y Terol. Viviendas del tipo G en la "Colonia" del Tercio (72 + 36 m² de local comercial en planta baja, en algunos casos destinado también a vivienda)

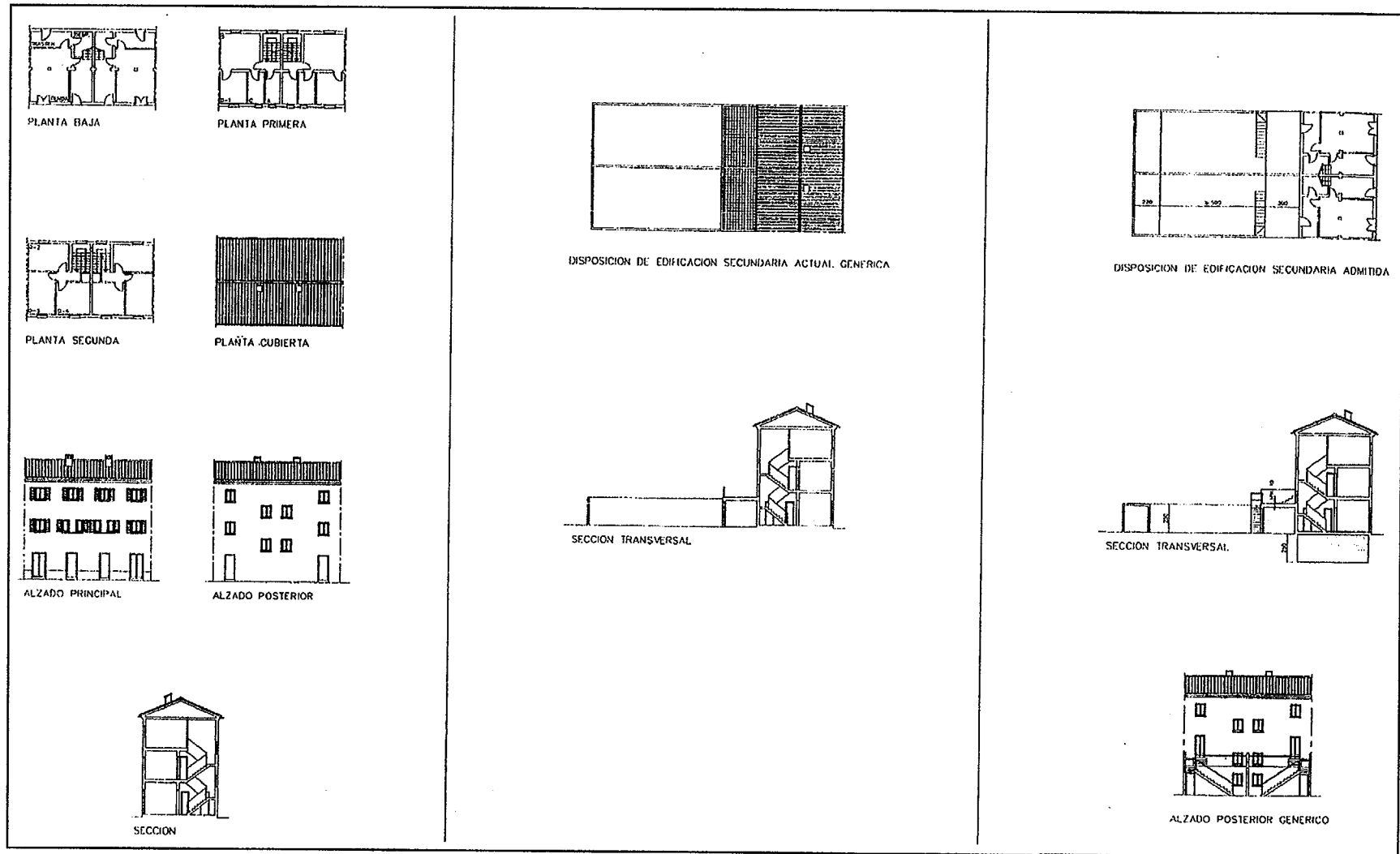


Figura 4.87b Tercio y Terol. Plantas, alzados y secciones de las viviendas del tipo G en la "Colonia" del Tercio

denominación, pero que esconde realidades urbanas bien diferentes. Por un lado, parcelaciones periféricas de diferentes tipologías edificatorias. Por el otro, el clásico ejemplo de vivienda social de claro corte ruralizante que, a modo de “colonia” trata de amoldarse a los orígenes de los posibles residentes.

Ante tal situación se plantean dos procesos distintos. En las parcelaciones un proceso de sustitución paulatino de las edificaciones que, de una y dos alturas pasan a densificarse y a elevar su altura, configurando un espacio urbano heterogéneo y de difícil catalogación. En la “colonia”, una voluntad política de conservación y de restauración de lo existente, que por presión vecinal pasa a manos privadas en un momento histórico decisivo.

Dos tipologías y dos procesos ante una misma situación social de desfavorecimiento, o al menos así se desprende de las estadísticas municipales. Un barrio carencial, que sin llegar a niveles alarmantes sí que padece una serie de problemas ante los que es necesario presentar un único frente de batalla. La humildad de un barrio tradicional madrileño, el del Tercio, se pone de manifiesto cuando se examinan las características sociales de los residentes: bajos niveles de estudios, elevados índices de desempleo o procesos de envejecimiento son suficientes argumentos de ello. A ello habría que unir la coexistencia durante años de importantes poblados chabolistas donde las actividades marginales asociadas a ellos también han hecho mella en el conjunto.

La “colonia”, como conjunto urbano, posee una dinámica social propia, que goza de un desarrollo específico y que es común a este tipo de viviendas creadas con un fin determinado. La población inicial ha envejecido, predominando aún los habitantes originales, aunque la subrogación permitida por la Ley de Arrendamientos Urbanos consolida una renovación de la población, que ya es un hecho y domina el paisaje urbano³³.

El Tercio actual es un “barrio” residencial donde se mezclan tipologías urbanas bien diferentes, tanto en origen como en morfología. Un barrio que envejece con el paso del tiempo por la imposibilidad de acceso de los jóvenes a una vivienda digna y accesible en su barrio de toda la vida. Un área en constante proceso de transformación, al menos en parte, tanto urbana como social, puesto que las nuevas edificaciones son ocupadas por lo general por población joven, en un proceso de constante mezcla social. En la “colonia”, por su parte, los procesos de sustitución son inexistentes por la imposibilidad de venta de unas viviendas que hasta hace poco se mantenían en régimen de alquiler, aunque no por ello faltas de una lógica de transformación y de mezcla social como ocurriera con la unidad anterior.

³³ Valga como dato anecdótico el que a los pocos meses del traspaso de las viviendas algunas se pusieron a la venta con precios tres o cuatro veces por encima de lo pagado. En la actualidad (2004) las escasas viviendas que se ponen a la venta rondan los 250.000 €.

* Con estas líneas quisiera agradecer la colaboración prestada por el Departamento de Sección de Obras II del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) y, especialmente al Sr. Antonio Sopeña Remiro, así como al arquitecto D. Valentín Berriochoa, por su inestimable labor de puesta al día y de suministro de información, sin la cual no hubiera sido posible la elaboración de esta monografía.

BIBLIOGRAFÍA TERCIO Y TEROL

- AA.VV. (1983) *Guía de Arquitectura y Urbanismo de Madrid*, Servicio de Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Vol. II.
- AA.VV. (1981) *Madrid: Cuarenta años de desarrollo urbano 1940-1980*, Ayuntamiento, Oficina Municipal del Plan, Madrid.
- ASOCIACIÓN DE VECINOS SAN ISIDRO (1989) *Camino Alto de San Isidro. ¿Del arrabal a la ciudad?*, Catálogo de la exposición celebrada en mayo de 1989, Instituto de la Vivienda de Madrid y Sociedad Estatal de Gestión de Vivienda, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1929) *Memoria: Información sobre la ciudad*, Instituto Geográfico y Catastral, Imprenta Municipal, Madrid.
- BIDAGOR, P. (1964) "Situación general del urbanismo en España (1939-1964)", *Revista Arquitectura*, nº 62, pp. 3-31.
- CAPITEL, A. (1982) *La arquitectura de Luis Moya*, Colegio Oficial de Arquitectos, Madrid.
- COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID (1983) *Guía de arquitectura y urbanismo de Madrid, Tomo II*, Servicio de publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1983) *Carabanchel. Documentos para difusión y debate*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.
- DIEGUEZ, S. (1992) *Un nuevo orden urbano: "el Gran Madrid" (1939-1951)*, Ministerio para las Administraciones Públicas y Ayuntamiento de Madrid.
- FERNÁNDEZ GALIANO, L. [et. al.] (1989) *La quimera moderna: los poblados dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Hermann Blume: SGV, Madrid.
- LEIRA, E.; GAGO, J.; SOLANA, I. (1976) "Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 43-63.
- LÓPEZ, J. (2003) "Vivienda social y falange: ideario y construcciones en la década de los 40", V Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26 a 30 de mayo. [<http://www.ub.es/geocrit/sn/vlopedi.htm>]
- MAYO, F.; MARTÍN, J. (1947) *Viviendas protegidas*, Instituto Nacional de la Vivienda, Madrid.
- MONEO, R. (1968) "Madrid: los últimos veinticinco años", *Hogar y Arquitectura*, nº 75, pp. 47-59.

MORENO, A. (1983) *Carabanchel: recuperar el espacio vivido*, Junta Municipal del Distrito de Carabanchel, Madrid.

MOYA, L. (1980) "Estudio socio-urbanístico de nueve barrios de promoción oficial de Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 3, pp. 73-95.

MOYA, L. (1983) *Barrios de promoción oficial, Madrid 1939-1976*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid.

MOYA, L. (2003) "Los barrios del Tercio y el Terol", (en) SAMBRICIO, C. (Edit.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo I. Editorial Nerea, Madrid, pp. 292-293.

NAVASCUÉS, P. (1980) "Puerta del Ángel y Sacramentales", (en) DE TERÁN, M. (Coord.) *De la Plaza de Oriente a Carabanchel*. Espasa Calpe, S.A., Madrid, pp. 301-320.

SAMBRICIO, C. (1999) "La vivienda en Madrid, de 1939 al Plan de Vivienda Social, en 1959", (en) MINISTERIO DE FOMENTO (Coord.) *La vivienda en Madrid en la década de los 50. El Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el Ministerio de Fomento en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Sociedad Editorial Electa, pp. 13-84.

TOBIO, C.; MARTÍNEZ PARDO, M. (1980) "Entorno y organización vecinal en nueve barrios de promoción oficial", *Ciudad y Territorio*, nº 3, pp. 96-102.

VALENZUELA, M. (1974) "Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)", *Estudios Geográficos*, vol. XXXV, nº 134, pp. 593-655.

VALENZUELA, M. (1977) "La empresa industrial como promotor inmobiliario" (en) *Ciudad e industria. IV Coloquio sobre Geografía*, Oviedo, Departamento de Geografía, pp. 211-228.

“Quien ha nacido en Vallecas, le gusta Vallecas”

Entrevistado anónimo

4.7. PUENTE DE VALLECAS. DE TRADICIONAL ÁREA SUBURBIAL A BARRIO DESFAVORECIDO URBANO EN LA CIUDAD CONSOLIDADA

4.7.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del Puente de Vallecas

El estudio de caso hace referencia al núcleo original del Puente de Vallecas¹. Hoy día, como se puede apreciar en el callejero (Figura 4.88), se encuentra delimitado por la M-30 en su sector más occidental, por la Avenida de la Albufera en la parte septentrional, por la Calle de Felisa Méndez en la zona meridional y por la Calle Sierra Carbonera en la oriental. Entre ambas, y de forma perpendicular a las anteriores, encontramos calles tradicionales como las de Melquíades Biencinto², o la del Monte Igueldo, Peña Gorbea, Martínez de la Riva, que tradicionalmente han constituido los principales ejes comerciales de todo el distrito.

El área de estudio está adscrita a diferentes sectores urbanos (Figura 4.89). El primero, ocupado en su totalidad, es el denominado como *Puente de Vallecas*. Según el Padrón de Habitantes de 1996 en él residen un total de 1.359 habitantes. También incluidos en la zona de estudio, pero de forma parcial, están los sectores urbanos de *San Diego* (11.253 habitantes) y *Erillas-Perpetuo Socorro* (8.647 habitantes). Todos ellos pertenecen al Barrio de San Diego. Su delimitación también ha ido variando con el paso del tiempo, quedando los márgenes físicos un tanto diluidos lo que ha provocado diferentes opiniones al respecto en cuanto a su delimitación se refiere. Nosotros trataremos de presentar la situación del área de estudio, perfectamente asimilable al resto del barrio.

Tanto en este estudio de caso como en el de Palomeras, se va a tratar la conformación histórica sin dejar de lado la clara relación existente entre ambos espacios urbanos, ya que la historia del distrito no puede entenderse en forma de piezas aisladas.

¹ El puente de Vallecas, proyectado a finales de la década de los años veinte del siglo XVIII por el arquitecto municipal, Pedro de Ribera sobre el Arroyo del Abroñigal, junto con el puente de Ventas, situado aguas arriba, aseguraba la villa de Madrid una fluida comunicación por el Este, además de mantener un camino seguro para el pan de Vallecas, tan importante su abastecimiento (Corella, 1994:29).

² Este ilustre personaje fue alcalde del pueblo de Vallecas a finales del siglo XIX, en pleno proceso de conformación del suburbio del Puente. “Bajo su mandato se consumó la primacía del Puente sobre el Pueblo, al ser trasladados al primero casi todos los servicios administrativos” (Colorado & Castellanos, 1988:63).

Los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento actual, las políticas de intervención, los agentes intervinientes, etc., de ambas unidades no pueden desligarse del proceso de conformación histórica del distrito. De igual forma, casi toda la bibliografía existente está referida al distrito en su totalidad.

Si algo tienen de significativo tanto la historia del Puente como de Palomeras son los cambios en las delimitaciones administrativas del municipio de Madrid con el paso de los años. La comparación de estadísticas de población resulta una tarea difícil puesto que las entidades espaciales difieren en cada recuento, tanto administrativa como demográficamente.

Así, en 1891 el municipio quedó dividido en la Villa y el Barrio de Vallecas, para años después (1900) establecerse una nueva división territorial motivada por el crecimiento demográfico. En el área se incluyeron cuatro barrios: La China, Doña Carlota y Nueva Numancia en el área de Puente de Vallecas, y el Barrio de Vallecas que agrupó al casco del pueblo. De nuevo en 1906 se procedió a una nueva delimitación. Ésta vez se recurrió a la figura del Distrito: Villa, Norte de Nueva Numancia y Carlota, Centro de Nueva Numancia, Sur de Nueva Numancia y China, son los representados. Este periodo es el de máxima actividad constructiva en el núcleo de Puente de Vallecas y la división administrativa no hace más que recoger todo este proceso. En 1920 la división es la que sigue: Distritos de Villa, Norte, Centro y Sur. Fue con posterioridad a la finalización de la Guerra Civil cuando se procedió a una nueva delimitación. Coincidió ésta con la anexión municipal (1951) a Madrid y originó un nuevo distrito. Se establecieron cuatro grandes Barrios: Doña Carlota, Puente, Vicálvaro y Villa. Hasta esta fecha, las edificaciones en el entorno de Palomeras son de carácter muy reducido y únicamente en el denominado como Cerro Palomeras se produce un asentamiento de mayores dimensiones. Aún así, todavía no aparecerán recogidas como tal en la nueva delimitación y únicamente se recogerán los núcleos más consolidados, los próximos al Puente y al pueblo de Vallecas.

Ya en época más reciente (1970), tras la consolidación del área de Palomeras como principal núcleo de infravivienda del municipio de Madrid, se produjo una nueva delimitación administrativa. En la misma se incluyen los Barrios de San Diego, Picazo, Portazgo, Numancia, Olivar y Palomeras (se segregaron Vicálvaro, parte de Doña Carlota y Villa). Ahora sí que quedaron recogidas tanto las infraviviendas como las actuaciones de vivienda social construidas durante este periodo: Portazgo, Numancia y Palomeras. Sin embargo, una nueva división se estableció en el año 1988 que no ha vuelto a ser modificada, en ella el Distrito de Puente de Vallecas quedó delimitado en los siguientes barrios: San Diego (en el cual está incluida el área de estudio de Puente de Vallecas), Portazgo (en el que se incluye el área de estudio de Palomeras), Entrevías, Palomeras Bajas, Palomeras Sureste y Numancia. Ésta última división trata de mostrar, con todas las reticencias que una línea sobre un plano plantea, las diferentes piezas urbanísticas que configuran el distrito.

A la hora de comenzar esta introducción debemos de partir de la configuración actual del distrito de Vallecas como fruto de un municipio rural de la periferia madrileña, en el interior del cual se generaron posteriormente, debido a su proximidad a Madrid y a su buena disposición viaria, núcleos urbanos como Doña Carlota y el Puente de Vallecas, en torno a los cuales se realizará su crecimiento futuro (COPLACO, 1982:12). Un marco caracterizado por la llegada masiva de población emigrante, donde

adquiere un fenomenal peso la historia del reciente desarrollo industrial y urbano de Madrid, cuya expresión más característica son las barriadas suburbanas (Redondo, 1979:741), como la que nos ocupa.

Como textualmente se recoge en la publicación del Colectivo EMIC (1990), el Puente de Vallecas es un barrio obrero con orgullo de serlo, que ha ido hilando un entramado de pueblo, en parte debido a su propia marginación respecto a la metrópoli, y en parte por el carácter que le han dado sus moradores emigrantes de antaño, que ha ido mejorando desde un inicial carácter proletario hacia una estructura social claramente interclasista en la actualidad.

El municipio de Vallecas quedó constituido en 1832, año en que se produjo la división administrativa del país. Durante la primera mitad del siglo XIX siguió manteniendo un marcado carácter rural, cuya importancia respecto a Madrid se deriva únicamente de ser un municipio de su periferia, asentado sobre un eje de acceso y abastecedor de productos agrarios. A partir de 1875, y coincidiendo con el desarrollo del Ensanche de Madrid, se comenzó a desarrollar un suburbio en torno al eje de la carretera de Valencia (hoy Avenida de la Albufera³). El Puente se comienza a formar, apareciendo en el mapa de Coello justo en el límite con el término municipal de Madrid.

En torno a 1900 se conforman los dos núcleos suburbanos más antiguos de Vallecas: Doña Carlota y Puente de Vallecas, auténtico embrión del actual distrito. El núcleo originario del segundo de ellos constituirá en su totalidad nuestro estudio de caso. En el mismo se localizaban todos los servicios con los que contaba la zona. La edificación en él era más compacta y abigarrada que en el resto (Redondo, 1979:682). Sin embargo, conforme se avanzaba por su arteria principal (la antigua carretera de Valencia), las edificaciones del suburbio dejaban paso a las granjas y huertas de antaño.

Comienza un proceso de paulatino crecimiento mediante la tipología de “casas bajas” (Foto 1 y 6), lo que se ha denominado como “suburbio de preguerra”, impulsado por: la carestía de vivienda en el ensanche (la demanda de viviendas por parte de la clase obrera aumentará a medida que se van agotando las posibilidades de construcción que presentaba el sector que se localiza al otro lado del Abroñigal); el interés de la administración en desarrollar el extrarradio; la mejora del transporte con la puesta en marcha del servicio de Metro entre Atocha y Vallecas y el aumento de la riqueza industrial del municipio. Fue sin lugar a dudas la inauguración de la línea uno del metropolitano en 1923 uno de los factores más importantes que explican el crecimiento que en los años siguientes experimentó el Puente de Vallecas⁴. En líneas generales, durante este periodo, el Puente se constituye como suburbio receptor de población y de mano de obra a bajo coste que encuentra en éste y otros ámbitos suburbanos un lugar de residencia asequible. Si en un principio la gran zona periférica de Madrid fue el corredor Cuatro Caminos-Tetuán, el proceso de implantación industrial que se produjo como consecuencia de las estaciones ferroviarias, junto al ferrocarril de contorno, supuso un cambio radical en la demanda de viviendas por parte de las clases

³ Auténtico eje de todo el distrito, que durante los años 40 llevó el nombre de Avenida del Generalísimo, nombre que se perdería con su futura anexión a Madrid (1950), por ser coincidente con uno de los ya existentes en vías propiamente de Madrid (Redondo, 1979:683).

⁴ El propósito de la primera línea de metro fue conectar las zonas vivienda obrera existentes en el municipio de Madrid, una al norte, Cuatro Caminos, y otra al sur, Puente de Vallecas. Más tarde (1960), se prolongó la línea hasta Portazgo y ya en los noventa (1999) llegará hasta la Villa de Vallecas.

trabajadoras que buscaban lugares contiguos a su puesto de trabajo. Es así como se produjo un desarrollo tan extraordinario a partir del primitivo núcleo formado en torno al Puente de Vallecas (Álvarez et al., 1980:193).

El Puente de Vallecas, a diferencia de otros ámbitos suburbanos como el Tercio, no sufre graves destrozos durante la Guerra Civil. Ello, unido a un intenso proceso de migración desde las áreas rurales españolas hacia las grandes capitales, afianzan su papel como núcleo receptor de población y de mano de obra barata y poco cualificada en general. Junto a ello, juegan un papel importante otros aspectos como la localización próxima al centro urbano de la capital, la gran cantidad de suelo vacante que, a la postre, propiciará la explosiva aparición de asentamientos chabolistas, o la propia estructura del suelo fuertemente fragmentada y que también influirá en el desarrollo urbanístico posterior. Tampoco se debe dejar de lado la tolerancia administrativa frente a este proceso paulatino de ocupación ilegal del suelo, bien mediante ocupación directa o bien mediante parcelaciones ilegales. Este hecho ya ha sido debidamente documentado en capítulos precedentes.

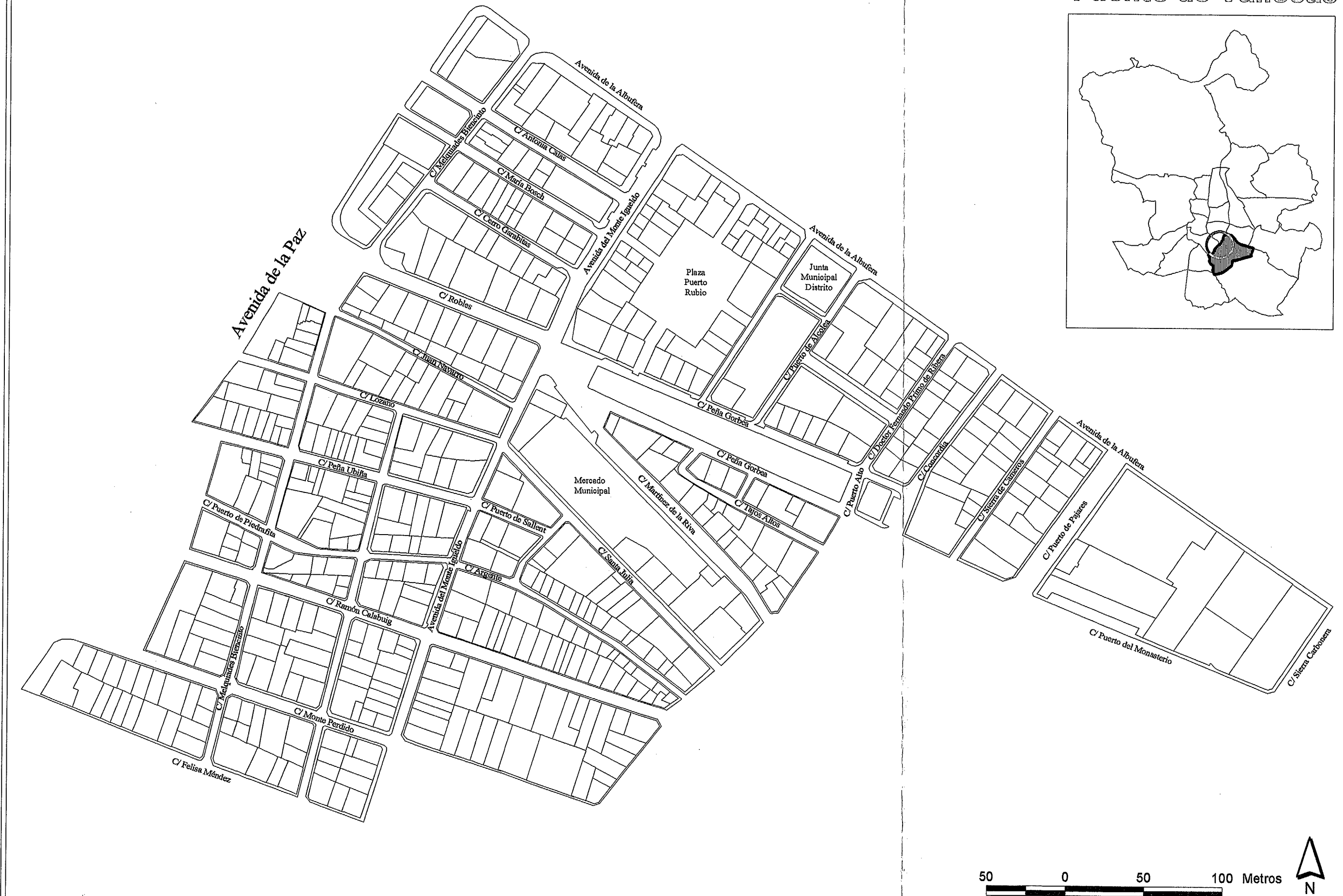
En la década de los cincuenta se produjo el mayor crecimiento del propio distrito y del área de estudio en general. Coincidió con el momento de máxima emigración y consiguientemente con el de ocupación ilegal del suelo. En este periodo es cuando efectivamente "Vallecas se convierte en un centro de miseria y subdesarrollo, probablemente el mayor que jamás haya habido en Madrid" (Colorado & Castellanos, 1988:123). En este periodo se produce la densificación del Puente, al mismo tiempo que se inicia su renovación puntual. Durante el periodo 1900-1950 la población del Puente aumentó en un 745% (Terán, 1961) (frente al 59,6% de la población del pueblo de Vallecas). Junto a la formación de chabolas en las zonas más periféricas al Puente, también se procedió a la construcción de nuevas viviendas en los patios de las antiguas, las cuales eran alquiladas o vendidas a la población inmigrante, aunque padecían unas condiciones muy similares a las de las chabolas, "ya que si bien algunas de ellas contaban con agua corriente, la mayoría sólo disponía de un servicio sanitario en el patio, siendo las viviendas muy pequeñas y escasamente ventiladas a través de un estrecho y pequeño patio" (Redondo, 1979:685).

En otras zonas del distrito el proceso de edificación basado en la autoconstrucción fue la base de su conformación territorial. Las deficiencias constructivas, la carencia de infraestructuras y servicios de todo tipo y el empeoramiento de la calidad de vida de los residentes desembocó en una situación insostenible que llevó a la promulgación del Plan de Urgencia Social en 1957. Éste se traduce en la promoción pública de viviendas, tanto del Ministerio como de otros organismos como la Obra Sindical de la Vivienda (OSH) o el Patronato Municipal de la Vivienda⁵ (PMV). El paisaje residencial del distrito se componía de un área suburbial, de edificación cerrada, el Puente de Vallecas, de edificaciones aisladas algo consolidadas, como el Cerro de Palomeras, de colonias de promoción pública y de importantes áreas de infravivienda intercaladas entre ellas.

En la década de los sesenta el Puente de Vallecas sufre una acusada densificación debido a un fuerte proceso de renovación puntual; junto a ello se produce la construcción de un gran número de colonias gracias al apoyo de la administración

⁵ El barrio del Puente de Vallecas recibió especial atención del Patronato. En el artículo de Valenzuela (1978) se analiza de forma precisa la actividad de dicho organismo.

Figura 4.88. Puente de Vallecas. Localización y Plano Parcelario



hacia la iniciativa privada y la consolidación de la zona chabolista de Palomeras y de las construcciones periféricas más cercanas a la Avenida de la Albufera. A partir de 1965 la protección pública a la vivienda comienza a decaer y la promoción libre llega a ser dominante. "Del 8% de viviendas libres de 1956, se pasa al 76% en 1969" (Leira et al., 1976:46). Los mecanismos fueron diversos: por un lado, una variedad legislativa de apoyo a los propietarios (leyes de vivienda de renta limitada y subvencionada), que dio origen a las primeras colonias sobre suelo vacante entre el Puente y las áreas chabolistas. Este es el caso de las Colonias Sandi, Villota, Hogares, Helma, Pryconsa, Virgen del Castañar, etc.); se plantea igualmente la puesta en marcha de diferentes Planes Parciales (Palomeras Sureste-1965-; Edificación Abierta del Puente de Vallecas-1972-; y Polígono de San Diego-1976-) basadas en expropiaciones del Ministerio de la Vivienda de las zonas chabolistas, lo que a la postre desencadenó una fuerte resistencia vecinal a abandonar su lugar de residencia.

En las siguientes décadas el Puente de Vallecas sigue sufriendo un intenso proceso de transformación de carácter puntual. La problemática urbana se manifestaba en la antigüedad de las edificaciones, los trazados sinuosos, las infraestructuras obsoletas, etc. y dio pie a la elaboración de soluciones políticas al respecto. En este caso la declaración de diferentes zonas al amparo de Planes Especiales de Reforma Interior. Ya en época más moderna, el área de Puente ha sido objeto de intervención a través de la declaración de Área de Rehabilitación Preferente por parte de la Comunidad de Madrid. Ha sido entonces cuando de verdad se ha puesto de manifiesto la situación deficitaria del ámbito, tanto urbanística como socialmente.

En definitiva, la historia del Puente de Vallecas está marcada por su origen suburbial al borde del ensanche madrileño. Con el paso del tiempo se fue produciendo su crecimiento, tanto hacia los bordes como siguiendo los ejes viarios principales, especialmente los de la vía de circunvalación de la M-30 (también Avenida de la Paz). La progresiva llegada de inmigrantes o su proximidad a la capital han condicionado pues su desarrollo. Al mismo tiempo, se han ido produciendo sustituciones puntuales de la edificación dejando atrás las típicas casas de una planta (Foto 1) pasando a otras más modernas y de mayor altura (Foto 3 y 5). Proceso éste, que se continúa en la actualidad. Ese carácter de barrio suburbial ha condicionado el rasgo de sus moradores y de las edificaciones, deteriorados ambos con el paso del tiempo. De las primeras intervenciones físicas, a través del planeamiento, basadas fundamentalmente en planes especiales que modificaban aspectos físicos del barrio, se ha evolucionado hacia otras con un carácter mucho más integrador. Aún así, son todavía muy evidentes las carencias sociales que la población residente de Puente de Vallecas ha de soportar.

Si analizamos la forma de crecimiento del Puente de Vallecas, a través de los planos y las fotografías aéreas adjuntas, vamos a poder constatar cómo la configuración básica del espacio urbano no se ha visto modificada sustancialmente a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado. Ello es debido a que estamos ante una de las zonas más consolidadas de la capital. Desde su nacimiento como área suburbial, al otro lado del Abroñigal y al margen de los planes de ensanche, el Puente de Vallecas se ha ido colmatando en función de su trama urbana.

El resto del ámbito se caracteriza por la renovación puntual paulatina durante décadas, en la que se derriban las casas bajas tradicionales del suburbio y se construyen edificios en comunidad. Este proceso se prolonga desde los años cuarenta-cincuenta

hasta la actualidad. Ello motiva la gran heterogeneidad tipológica del área que se manifiesta desde la casa tradicional, de una planta con o sin bajo comercial, pasando por las edificaciones colectivas de los cincuenta con tres o cuatro plantas, hasta las más modernas, en torno a las cinco o seis plantas. Este fenómeno es especialmente notable en la zona central del Puente, donde todavía sobreviven escasos elementos urbanos de origen rural. Este es el caso de la Plaza de Puerto Rubio o del famoso Boulevard o Avenida de Peña Gorbea.

Las fotografías aéreas también corroboran lo anteriormente y sólo llegan a mostrar las pequeñas transformaciones del área ya comentadas. Sí que destacan los principales ejes de comunicación y de desarrollo de la zona. A modo de T serían la Avenida de la Albufera, arteria vital de todo el distrito, y la Avenida del Monte Igueldo, núcleo comercial lineal que recorre todo el ámbito de estudio. De hecho, la originaria zona de intervención de rehabilitación, únicamente hacia referencia a las fachadas que daban a la citada vía, junto con los espacios centrales en torno a los elementos urbanos más emblemáticos.

4.7.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

Los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento de las zonas de estudio de Puente de Vallecas y Portazgo tienen, en general, rasgos comunes en determinadas ocasiones. En sí mismo, el distrito al que ambas pertenecen en la actualidad, Puente de Vallecas, ha sufrido una paulatina densificación de las edificaciones⁶.

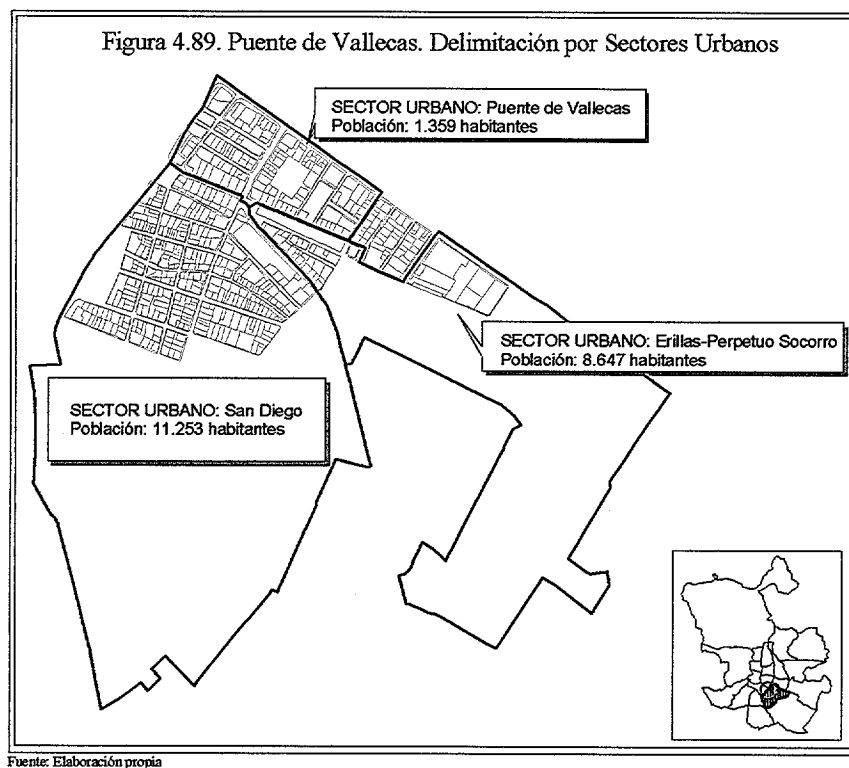
Las causas que han desembocado en la actual situación de desfavorecimiento hay que buscarlas en anteriores políticas o elementos clave que pueden explicarlo. Sin lugar a dudas, la política oficial de favorecimiento de la actividad industrial hacia Madrid, desencadenó el que el distrito de Puente sea el que aporte mayoritariamente su fuerza de trabajo al crecimiento económico de Madrid, ciudad sede del centralismo y objeto de fuertes inversiones públicas y privadas que trataron de convertirla en una concentración industrial de primera magnitud (Troitiño, 1979:722).

Por otro lado, la zona del Puente, sufrió en menor medida los efectos de las fuertes emigraciones que se produjeron tras la Guerra Civil desde las zonas rurales hacia las grandes ciudades españolas. El caserío, más consolidado que en otras partes del distrito, se verá compactado por la ocupación de fondos de parcela, de patios o de cualquier resquicio que pudiera quedar. Es la época del "realquilado" que, paulatinamente, originó la compactación del ámbito de estudio y el deterioro de las ya de por sí paupérrimas condiciones de vida de la población.

La adopción de políticas inadecuadas constituye otro de los procesos que han marcado la situación de desfavorecimiento. Así, en el área de Puente de Vallecas, la política urbanística se desarrolla a través de diferentes Planes Especiales de Reforma Interior (PERI). En general, se trata de procesos de renovación puntual de tejidos consolidados antiguos, que, "aparte de incrementar la edificabilidad, suponen un aumento de los usos conflictivos y las demandas para con los distintos sistemas

⁶ En 1845 el municipio de Vallecas contaba con 20.671 habitantes. En 1900 esta cifra era de 52.894 residentes (Vázquez & López, 1966:11).

urbanos" (COPLACO, 1982:108). En particular afecta a zonas de vivienda en mal estado, tanto colonias como individuales, que quedan fuera de ordenación. El proceso de sustitución suele consistir en una expropiación que acaba expulsando a la población residente ya que se ve imposibilitada de, o bien renovar su vivienda, o bien encontrar un alojamiento adecuado a sus posibilidades económicas en el área.



Durante las décadas de los sesenta-setenta se ponen en marcha en el distrito diferentes Planes Parciales. A través suyo se crean las condiciones urbanísticas para poner el suelo en manos de la iniciativa privada (CIDUR, 1976:69). Se redactaron un total de dieciséis para todo el distrito. A nuestro estudio de caso sólo afectan dos: el Plan Parcial de Reforma Interior del Puente de Vallecas (180 hectáreas) y el Plan Parcial de Edificación Abierta del Puente de Vallecas (325 hectáreas). Ninguno se llegó a aplicar en ninguno de los casos por la fuerte oposición vecinal. También se opusieron los propietarios medianos de terreno que salían perjudicados con la puesta en marcha de los mismos.

Si tuviéramos que sintetizar cuáles han sido los factores que han influido más decisivamente en el crecimiento del área de estudio, tanto en el caso de Puente como de Palomeras, destacaríamos los siguientes:

- La inmejorable localización del entorno respecto a Madrid, que se vio incrementada con la mejora de los transportes y las comunicaciones.
- La existencia de abundantes zonas libres en ámbitos periféricos de los núcleos tradicionales de Puente y Villa.
- La tolerancia administrativa hacia la autoconstrucción.
- La estructura de la propiedad, medianamente fragmentada, que posibilitaba parcelaciones reducidas.

- La homogeneidad de la población que, en numerosas ocasiones, pertenecía a un mismo pueblo de origen.

Ahora bien, el principal problema del suburbio y del chabolismo asociado a él no residió únicamente en sus carencias urbanas, sino también en la mentalidad que se va conformando en los habitantes de tales zonas. La gran carencia de medios, unida a la falta de preparación y de cohesión, impide que por sí mismos puedan salir de la situación en que se encuentran. “Es como un círculo vicioso que va engendrando sus propias causas” (Vázquez & López, 1966:15). Aunque con mucha menos nitidez, todavía hoy se percibe una cierta discriminación que desde otras zonas de Madrid se produce hacia los habitantes del distrito vallecana. Aunque también es común a otras zonas de claro origen suburbial, es en él mucho más marcado. En su contra juega el hecho de que se trata de un área homogénea en cuanto a edificación y en cuanto a las características de su población. En menor medida que en otras zonas madrileñas, en el Puente no se ha producido un relevo generacional ni funcional. Existe, y ha existido tradicionalmente, un fuerte arraigo por el entorno lo que, sin lugar a dudas, podría explicar este fenómeno.

4.7.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

Al igual que hemos hecho en apartados precedentes, trataremos de exponer conjuntamente cual es la situación actual de las áreas de estudio. Para ello, presentaremos diferentes opiniones sobre la evolución del distrito a lo largo de las últimas décadas. Con posterioridad, trataremos de forma particularizada cada estudio de caso, puesto que son realidades diferentes en la actualidad.

La evolución fisonómica del distrito de Puente de Vallecas se ha caracterizado por la existencia de dos diferentes realidades. Por un lado, un área suburbial, cercana a la capital, que se va densificando y renovando paulatinamente. Por otro, importantes vacíos que han sido ocupados por tramas de infravivienda y que en un momento determinado sufren un proceso de remodelación total. Antes de producirse éste, como reconoce Valenzuela (1969), refiriéndose al distrito, se trataba de “una mancha inconcreta, de aspecto ameboide, carente de límites urbanísticos y geográficos”. Un barrio, en suma, sin fisonomía interior ni exterior.

Ya en la década de los setenta, el CIDUR (1976) planteaba la problemática relacionada con la vivienda en el distrito en aspectos tales como la infravivienda (22% del total de infraviviendas del municipio de Madrid), la insuficiencia de dotaciones (16% de las viviendas carecen de servicios urbanos), el hacinamiento en las zonas centrales del Puente, el régimen de tenencia (35% en alquiler) o el importante peso de la promoción oficial (35% del total de viviendas construidas) así como la precariedad de la misma (relacionado con su bajo costo constructivo y la rapidez de construcción de las mismas). También enfatizaba las carencias en materia de enseñanza (déficit y desequilibrio público-privado y elevadas tasas de analfabetismo -11% de la población-), sanidad (ausencia de hospitales y centros de atención) y transportes públicos (frecuencia y número).

El Programa de Actuaciones Inmediatas (PAI) del Distrito de Vallecas (1980) reconoce las graves deficiencias en equipamiento sanitario, asistencial, y en centros socio-culturales y deportivos. Igualmente se reconoce el déficit en espacios libres, en la

calidad del servicio de abastecimiento de agua y de energía eléctrica, así como la existencia de trazados viarios sinuosos y estrechos junto con el déficit en los servicios de transporte público, especialmente en las zonas más alejadas del distrito.

Respecto a la problemática social del distrito, el Colectivo EMIC (1990) plantea la existencia de determinadas carencias que afectan a la población. Se reconocen los siguientes problemas: un nivel de instrucción muy bajo que supone a la vez una baja cualificación profesional; unos niveles de desempleo altos, en parte consecuencia de esa escasa formación educativa; una ocupación de los varones en la industria y en el sector de la construcción mayoritariamente, aunque también se reconoce un progresivo aumento en el sector terciario. Por su parte, las mujeres trabajan en los empleos menos cualificados (servicio doméstico, limpieza, etc.). También destaca el elevado porcentaje de trabajadores eventuales.

El análisis urbanístico más reciente efectuado en el Puente de Vallecas, previo a la declaración de Área de Rehabilitación Preferente (ARP) en el año 1996, plantea cómo uno de los principales problemas urbanos es la antigüedad de la construcción, de más de 45 años en casi todos los casos. Asimismo, pone de manifiesto que casi el 63% de las viviendas posee menos de 50 m² (sólo un 13% con más de 70 m²). Ello, junto con la necesidad de remodelación y regularización del trazado viario, son los ejes fundamentales de la rehabilitación del área. Entre las carencias se destacan la existencia de casi una cuarta parte de la población que no supera las dos veces el salario mínimo interprofesional y un 58% que no llega a superar tres veces y media dicho salario.

Hasta ahora hemos presentado los diferentes problemas que a lo largo de las últimas décadas se han manifestado en el distrito en general, y en nuestra área de estudio en particular. El análisis cuantitativo del Padrón de Habitantes de 1996 muestra cómo el Puente de Vallecas se caracteriza por el fenómeno que hemos denominado como "multiprivación". Es decir, la existencia de numerosas problemáticas aunque ninguna de ellas apunte hacia unos elevados índices de desfavorecimiento. En el sector urbano denominado como *Puente de Vallecas* se sobrepasan los valores de referencia (media del municipio de Madrid) en diez de los trece indicadores propuestos. Así, se pone de manifiesto la problemática relacionada con las elevadas tasas de desempleo (25,6%) que, en mayor o menor medida, están relacionadas con los niveles de estudios de la población (población sin estudios 21,9% y población con estudios superiores 8,3%) o con la situación y cualificación laboral de los residentes (trabajadores eventuales 27,7% y trabajadores no cualificados 13,7%). Asimismo, también se manifiestan problemáticas relacionadas con el envejecimiento paulatino de la población (25,4% de personas de más de 65 años y casi un 30% de los hogares con personas de ese grupo de edad). Este fenómeno tiene mucho que ver con el arraigo de la población en su lugar de residencia ya que, en buena medida, todavía no se ha producido el relevo generacional de aquellas poblaciones que en su día ocuparon el suburbio vallecano a raíz de las fuertes emigraciones de los años cincuenta y sesenta.

En el plano cualitativo, la problemática del entorno urbano se refiere fundamentalmente a la antigüedad de las infraestructuras (la aplicación del Área de Rehabilitación Preferente lo ha subsanado). También resulta conflictiva la proximidad a la autopista urbana M-30, sobre todo para las zonas fronterizas con ella. Es patente de igual manera la carencia de espacios libres, solucionada parcialmente por el boulevard (calle de Peña Gorbea) en uno de sus extremos y por el esponjamiento producido por la

Plaza de Puerto Rubio en el centro de la zona de estudio (espacios públicos que además se encuentran deteriorados por las acciones vandálicas). En cuanto al transporte público el sector se encuentra perfectamente comunicado, ya desde sus orígenes. Únicamente es de destacar la estrechez del trazado viario que dificulta la movilidad física de los propios peatones (disminuida ésta por la intervención física en el barrio a través de rebajes en los bordillos y de la colocación de bolardos que impiden la ocupación de las aceras por el tráfico), o de los vehículos de mayor tamaño. Este hecho incide sobre la contaminación acústica y atmosférica provocada por el tránsito de vehículos. A ello hay que unir la existencia de vías que acogen buena parte del tráfico del distrito (Avenida de la Albufera) o de la ciudad de Madrid (M-30). En cuanto al problema de la vivienda, son de destacar los problemas asociados a la antigüedad, paliados en buena medida por la intervención pública o privada en determinadas ocasiones, al igual que ocurre con su mantenimiento y reforma (Foto 5).

La problemática social del Puente de Vallecas tiene una clara componente económica que se manifiesta en un paulatino cierre de las actividades económicas situadas en la peor ubicación del área. De igual manera, es significativa la existencia de una inseguridad latente.

Hoy día el área se caracteriza por el fenómeno de la renovación puntual (Foto 1). Las carencias sociales se centran en las dificultades económicas de una importante parte de su población, inmersa en un claro proceso de envejecimiento, que ve como paulatinamente su vivienda se va deteriorando y no puede evitarlo. Aun con todo, es un área de la metrópoli con una actividad comercial muy importante, especialmente en determinadas calles como la Avenida de la Albufera o la calle del Monte Igueldo que dan servicio a la población de todo el distrito.

4.7.4. Políticas e instrumentos para la intervención

A pesar de que la conformación del núcleo de Puente de Vallecas data de principios del siglo XX, han sido casi inexistentes las intervenciones públicas en él. Desde sus orígenes como barrio suburbial ha sido abandonado a la dinámica constructiva de cada época. Primero, siguiendo antiguos trazados viarios con edificaciones casi rurales; con posterioridad, se fue paulatinamente densificando por medio de un proceso de renovación puntual. Con la llegada masiva de inmigrantes, el Puente se densifica aún más y se acelera el proceso de cambio.

El planeamiento previo a los años cincuenta del siglo XX constituye el antecedente histórico de la intervención en esta área. El *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid* de 1946 o el *Plan de Creación de Núcleos Satélites* de 1950, constituyen los ejemplos más representativos de ello. Sin embargo, fue el *Plan de Urgencia Social*⁷ de 1957 el eje director del proceso de intervención sobre todo el Distrito de Puente de Vallecas.

Ni el anterior plan general ni el *Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid* de 1963 reconocieron la problemática existente en el área del Puente, asumiendo la necesidad de una política de rehabilitación del sector de tejido calificado como ensanche periférico, frenando de ese modo el proceso de renovación

⁷ Para un análisis más exhaustivo y completo sobre el *Plan de Urgencia Social* recomendamos la lectura de la publicación de Sambricio (1999).



Plano Topográfico Año 1955
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Escala 1:5000



Plano Topográfico Año 1978
Fuente: COPLACO

Escala 1:5000

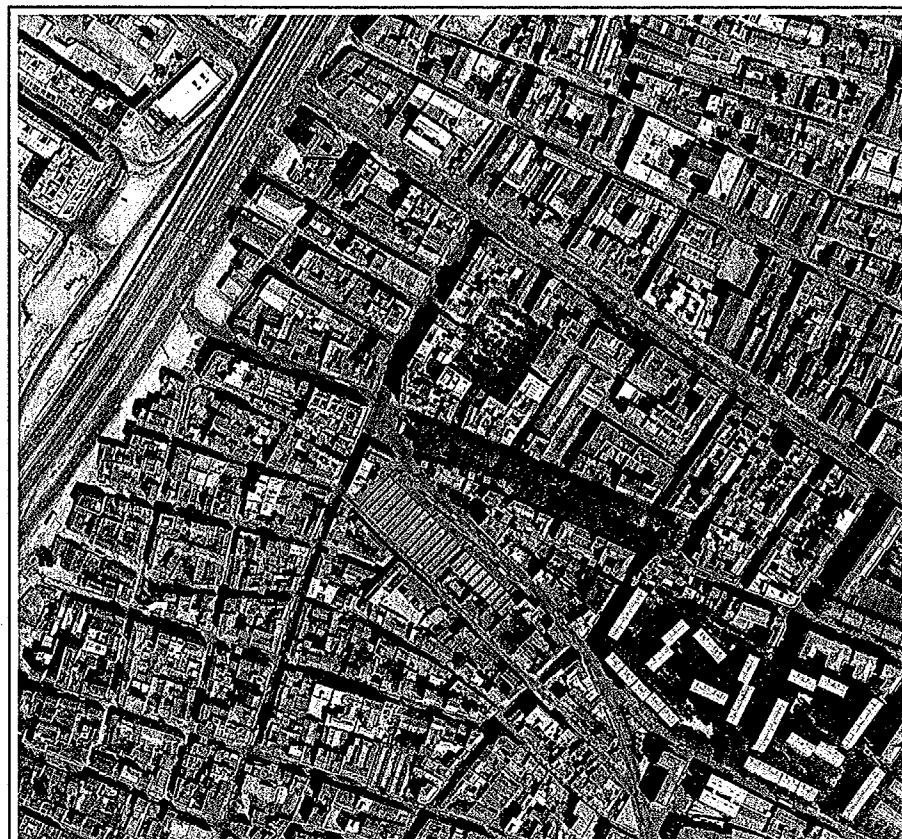


Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



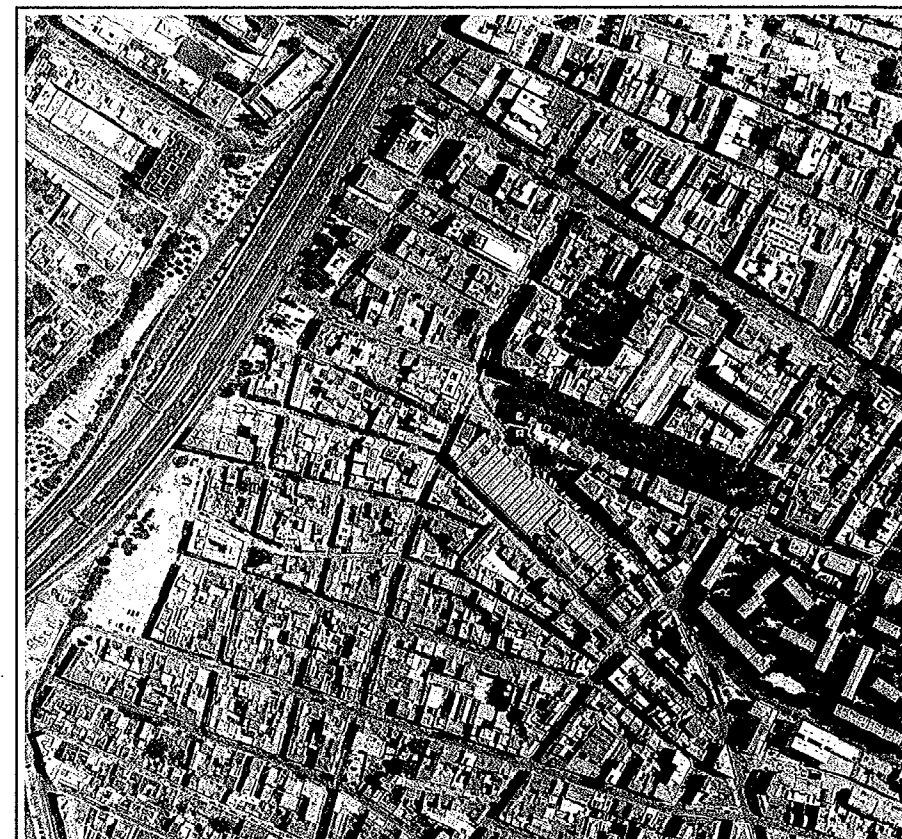
Fotografía Aérea Año 1956
Fuente: Vuelo americano

Escala 1:33000



Fotografía Aérea Año 1978
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000



Fotografía Aérea Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000

congestiva. Estas décadas (cincuenta y sesenta) estuvieron marcadas por el hecho de que el Ministerio facilitó la intervención privada a través del *Plan Nacional de Vivienda*, con ayudas a la actuación para la construcción de viviendas de renta limitada. Tuvo su materialización en la remodelación del casco antiguo del Puente. En general, se va a producir de forma lenta y sólo en aquellas zonas más comerciales y de mayor interés inmobiliario (Avenida de la Albufera). Fue mucho más rápida en los años setenta con la entrada de la iniciativa privada.

En 1968 se intentó aplicar un *Plan Especial de Reforma Interior* (PERI) en el sector de Puente de Vallecas (Acuerdo 827/68), redactado por la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) cuyo ámbito de actuación incluía los núcleos de Doña Carlota y San Diego. El plan fue tachado de poseer caracteres propios de un plan de alineaciones que dejaba fuera de ordenación numerosas edificaciones. “Sus determinaciones reforzaron algunos aspectos de la realidad existente, sin preocuparse en absoluto por una protección de la trama, la población del área, ni la efectividad de su aprobación” (COPLACO, 1982:35). El plan incrementaba la edificabilidad y con ello la inducción a un proceso de renovación por sustituciones puntuales, con el riesgo de propiciar la congestión de usos y de actividades urbanas.

Mientras que en otras zonas del distrito (caso de Palomeras) se producía un intenso fenómeno de consolidación del chabolismo y de puesta en marcha de diferentes políticas de intervención, el área de Puente de Vallecas se ve abocada a un destino marcado por la paulatina densificación y deterioro del sector. Habría que esperar dos décadas para que de nuevo se pusieran en marcha instrumentos normativos y se aplicasen políticas correctivas ante la problemática existente. El *Programa de Bolsas de Deterioro Urbano*⁸ (1988-1991) incluía la intervención en dos áreas de la zona del Puente. En la zona más septentrional (Puente de Vallecas Norte) se actuó sobre un territorio de 2,42 hectáreas habitado por 202 familias. El presupuesto de la operación ascendió a más de 6 millones de euros, con los siguientes usos: residencial (39.351 m²), con la obtención de 393 viviendas de promoción libre; colectivo (7.300 m²). Se consiguió la transformación de una zona de borde a la M-30 para su adecuación a su actual carácter de frente urbano a través de remodelaciones puntuales. Por su parte, en la zona meridional (Puente de Vallecas Sur) tuvo lugar la intervención sobre 1,04 hectáreas, con un total de 92 familias afectadas. El presupuesto fue de 2,7 millones de euros, distribuidos en usos residenciales (9.071 m²), con la obtención de 90 viviendas de promoción libre, y colectivos (5.000 m²). Ambas operaciones fueron objeto de crítica por su marcado carácter sectorial y por facilitar la entrada de la iniciativa privada y la expulsión de la población residente.

La intervención más reciente sobre el Puente de Vallecas hay que buscarla en la declaración de *Área de Rehabilitación Preferente* en el año 1996. El 11 de junio de ese año, la Empresa Municipal de la Vivienda (EMV), solicitó a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, la declaración como tal de la zona denominada como Puente de Vallecas. El área de estudio elegida para la monografía se ha hecho coincidir deliberadamente con esta intervención para así tratar de aprovechar la información existente al respecto. En ella se tratará de desentrañar todos los aspectos de interés de

⁸ El Programa, ya tratado en capítulos precedentes, plantea la desaparición de 19 de estas bolsas, denominadas de deterioro urbano. Para ello, promueve el realojamiento total de las más de 3.000 familias que las ocupan, sustituyendo los núcleos de edificación deficiente por nuevos barrios integrados en una estructura urbana cualificada, lo que comporta una redistribución social de los beneficios de la operación.

esta actuación pública, encaminada a la reducción de la problemática urbana y social del Puente de Vallecas.

Cuadro 4.21. Puente de Vallecas. Reparto de la Inversión en el A.R.P.						
	Urbanización e Infraestructuras			Rehabilitación Edificios		
	MFOM	CAM	AYTO	MFOM	CAM	AYTO
Inversión (M. de €)	1,19	0,95	2,62	1,61	0,80	1,61
Porcentaje (%)	25	20	55	40	20	40

MFOM Ministerio de Fomento

CAM Comunidad de Madrid

AYTO Ayuntamiento de Madrid

Fuente: EMPRESA MUNICIPAL de la VIVIENDA (1999) *Áreas de Rehabilitación Preferente. Intervenciones en el centro histórico de Madrid. 1994-1999*, E.M.V., Concejalía de Vivienda, Ayuntamiento de Madrid.

La intervención tuvo un marcado carácter sectorial puesto que sólo se prestó atención a los problemas del entorno físico urbano. La inversión realizada (Cuadro 4.21) ha sido de 8.814.160 €, de los cuales casi la mitad fueron dedicados a obras de urbanización e infraestructuras. Las aportaciones a la rehabilitación privada de edificios también tuvieron cuantiosas inversiones (670.000 €). El mayor peso financiero recayó en el Ministerio de Fomento (MFOM) con 2,8 millones de euros, seguido del Ayuntamiento, que aportó un total de 2,6 millones de euros y de la Comunidad de Madrid que financió los restantes 1,76 millones de euros. Todo ello para un total de 493 viviendas a rehabilitar (Foto 2, 3 y 4).

La intervención más reciente a nivel de distrito ha sido el *Plan de Inversiones en los distritos de Puente y Villa de Vallecas*, fruto del consenso alcanzado entre la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), la Coordinadora de Asociaciones de Vecinos de Vallecas y Vallecas Villa y la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM). Con un horizonte temporal de cinco años (2000-2005) la inversión prevista supera los 108 millones de euros.

Las acciones son llevadas a cargo por las Consejerías implicadas en el programa. La Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (17 millones de euros) plantea el desmantelamiento y realojo de los principales focos chabolistas: La Celsa, la Rosilla, el Pozo del Huevo y Cañada Real, todos ellos, desmantelados definitivamente a día de hoy; paralelamente se programa la rehabilitación de diferentes colonias como San Agustín, Sandi o San Diego. Por su parte, la Consejería de Economía y Empleo (10 millones de euros) desarrolla diferentes cursos de formación, escuelas taller, ayudas al pequeño comercio o centros de formación ocupacional entre otros. La Consejería de Servicios Sociales (12 millones de euros) afronta la construcción de una residencia para la tercera edad y centros para discapacitados, así como la gestión de pisos tutelados para la tercera edad. La Consejería de Sanidad (11 millones de euros) plantea el desarrollo de nuevos equipamientos, ambulatorio, hospital de día, Centro de Atención a Drogodependientes (CAD) y apoyo a ONGs. La Consejería de Cultura, con un presupuesto de más de 6 millones de euros, rehabilita y construye nuevas dotaciones. La Consejería de Medio Ambiente será la encargada de llevar a cabo repoblaciones menores y la colocación de pantallas acústicas en aquellas zonas que las necesiten. Por último, completando todo el panorama integrador antes comentado, la Consejería de Educación y Deportes, con una dotación presupuestaria de más 39 millones de euros,

asume la construcción de dotaciones deportivas (polideportivo y pistas deportivas) y la implementación con obras en los edificios educativos existentes, así como sucesivos incrementos del profesorado y ayudas a los alumnos. Por su volumen económico, por la colaboración de diversos agentes, tanto públicos como privados, así como por la magnitud de las intervenciones constituye si no la más, sí una de las más importantes iniciativas públicas en el área de Vallecas.

4.7.5. Agentes intervinientes

Como ya hemos visto en apartados precedentes, la conformación histórica del área del Puente de Vallecas ha estado marcada por la total despreocupación de las entidades públicas. Es de suponer que en los primeros años fueran los propietarios rurales quienes parcelaran ilegalmente el suelo rústico para la construcción de viviendas semirurales. Un proceso éste que se repetiría décadas más tarde sobre los suelos periféricos a la zona ya consolidada del Puente. “De esta forma, mediante un proceso de especulación creciente, un espacio rural, tan solo y exclusivamente por la acción de sus habitantes, ante el abandono público, se fue convirtiendo en un suelo urbano marginal, en el que se alojó un gran número de trabajadores” (Troitiño, 1979:725).

En 1964 se creó la *Gerencia Municipal de Urbanismo* (GMU) al amparo de lo dispuesto en el Reglamento que desarrollaba la Ley del Área Metropolitana de 1963, entre las facultades que se le asignaron estaban la de ejecutar los proyectos de construcción de viviendas que el Ayuntamiento acordase. Se le asignó la elaboración del Plan Especial de Reforma Interior del Puente de Vallecas en el año 1968.

La iniciativa privada va a tener una clara incidencia en áreas periféricas a ambas unidades de estudio. En el Puente, la intervención de los promotores privados se va a manifestar a través del proceso de renovación puntual que sufre el área casi desde sus inicios. Acogidos a las sucesivas legislaciones sobre vivienda, irán poco a poco desarrollando promociones puntuales en el interior del área consolidada (Foto 1).

A diferencia de otras zonas del distrito, y a pesar de su mayor antigüedad, el *movimiento asociativo* no ha tenido en el Puente la entidad que alcanzó en las áreas periféricas del distrito. Bien es verdad que la problemática de la autoconstrucción afectó de forma mucho menos intensa a este sector (recordemos que únicamente se produjo la densificación del mismo) y que por ende, la respuesta vecinal a una situación heredada ha sido mucho menor. Aún así, el sentimiento de arraigo y la percepción de los cambios en otras zonas del distrito también dio origen a demandas vecinales orientadas a conseguir la rehabilitación de las viviendas y del entorno ambiental.

En la misma línea, pero ya décadas después, el movimiento vecinal se va a manifestar a través del Convenio con el *Ayuntamiento de Madrid* y la *Federación Regional de Asociaciones de Vecinos* (FRAVM) que se plasmará en el Plan de Inversiones en los Distritos de Puente y Villa de Vallecas. Un importante programa de intervenciones, presupuestariamente muy bien dotado y con un marcado carácter integral.

Por último, otro de los agentes intervinientes a partir de 1983 es la *Comunidad Autónoma de Madrid* (CAM) que fue la encargada de la declaración del Área de Rehabilitación Preferente de Puente de Vallecas en el año 1996. Subsidiariamente

también lo fueron el *Ministerio de Fomento* (MFOM) y el *Ayuntamiento de Madrid* (a través de la EMV), colaboradores económicos en la operación. El ente gestor de la misma ha sido la *Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte*, a través de la Oficina Comarcal de Rehabilitación. También intervino en el Plan de Inversiones en los Distritos de Puente y Villa de Vallecas a través de diferentes Consejerías.

4.7.6. Balance y valoración

La conformación histórica del área de Puente de Vallecas está en la base del desfavorecimiento actual del mismo. El paso de municipio rural a suburbio marginal se produjo en los inicios del siglo XX. Las décadas siguientes estuvieron marcadas por un paulatino proceso de densificación del conjunto, que vio como a sus márgenes comienzan a producirse nuevas parcelaciones con posterioridad a la Guerra Civil. La historia del Puente es una historia marcada por los procesos de renovación puntual, que no han dejado de producirse desde sus inicios. Es la historia de una intervención pública muy reducida y únicamente centrada en aspectos meramente urbanísticos.

En su propia génesis como suburbio obrero, al margen de cualquier planeamiento, es donde radican los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento actual. El crecimiento, debido a su excelente localización, fue favorecido por un proceso inmigratorio que densificó aún más el área. La puesta en marcha de políticas inadecuadas no resuelve el problema. Es más, lo agudiza puesto que lo retrasa en el tiempo. Esto, acaba configurando un área desfavorecida con un sentimiento de arraigo muy elevado, lo que dificulta la posibilidad de que la población salga de tal situación.

En la actualidad, el área del Puente de Vallecas sufre los problemas asociados a un entorno urbano desfavorecido en la ciudad consolidada, con un origen marcadamente suburbial. El trazado viario, la falta de espacios libres y el deterioro de los espacios públicos constituyen los ejemplos más representativos de ello. También aparecen los problemas típicos de un caserío antiguo a pesar de las continuas renovaciones. Y junto a esto, una problemática social caracterizada por unos bajos recursos económicos, por un progresivo envejecimiento de la población y de los edificios, así como una inseguridad latente procedente de la “mala imagen” tradicional del entorno.

En general, es la historia de un barrio desfavorecido donde la falta de políticas de intervención adecuadas adquiere sus mayores dimensiones. Únicamente se interviene sobre el entorno físico relacionado con la vivienda y, en los últimos años, sobre la trama urbana. Al igual que ocurre con otros espacios desfavorecidos analizados se echan en falta medidas de intervención que ataquen la problemática social de los residentes. De casi nada vale la rehabilitación de edificios o la mejora de las aceras si la población sigue acumulando déficit notorios como las elevadas tasas de desempleo, la baja cualificación laboral y educacional u otros problemas de la misma índole. En definitiva, el Puente es un espacio suburbial, perfectamente integrado en el continuo urbano madrileño desde hace muchas décadas donde, sin embargo, aún se manifiestan determinadas problemáticas que lo caracterizan como barrio desfavorecido.

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Caracterización General

Denominación

Puente de Vallecas

Distrito

Puente de Vallecas

Barrio

San Diego

Sector/es Urbano/s

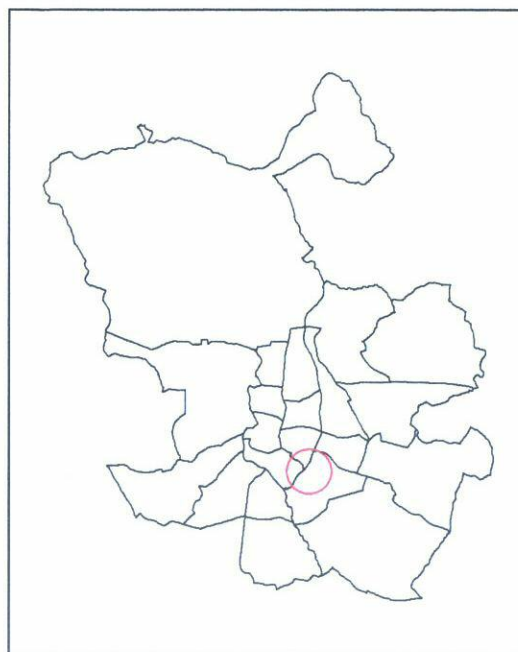
Puente de Vallecas (incluido en su totalidad)

San Diego (incluido sólo parcialmente)

Erillas-Perpetuo Socorro (incluido sólo parcialmente)

Población total

3.276 residentes



Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	68,5%	Tasa de Trabajadores No Cualificados	13,7%
Tasa de Desempleo	25,6%	Tasa de Hogares Monoparentales	10,1%
Tasa de Desempleo Juvenil	33,3%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	0,7%
Tasa de Desempleo Femenino	26,3%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	29,4%
Tasa de Población Sin Estudios	21,9%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	25,4%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	8,3%	Tasa de Población Inmigrante	2,4%
Tasa de Trabajadores Eventuales	27,7%		

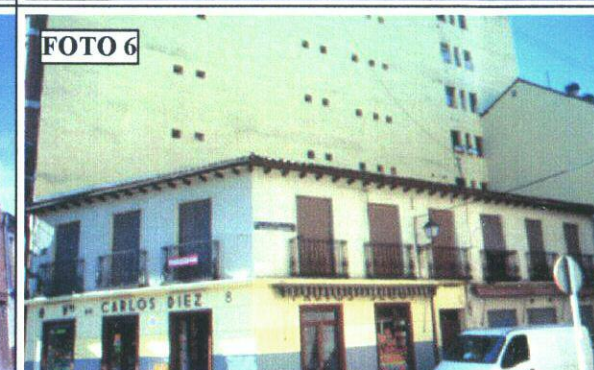
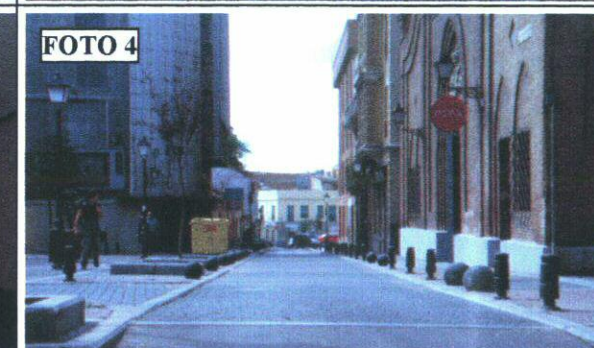
Caracterización Cualitativa

Problemas ligados al entorno urbano

Infraestructuras	X	Espacios públicos	X	Problemas ligados a la vivienda	X
Obsoletas	X	Deficiente conservación		Autoconstrucción	
Mal estado general		Falta de limpieza		Antigüedad de las mismas	X
Inadecuadas		Deterioro	X	Escaso mantenimiento y/o reforma	X
Problemáticas		Ligados al transporte público		Hacinamiento	X
Espacios verdes	X	Escaso		Falta equipamientos básicos	X
Ausencia y/o Carencia	X	Mala accesibilidad		Espacios interedificios	
Deficiente conservación		Problemas medioambientales	X	Dificultad accesos	
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física	X	Deterioro de los mismos	
Deterioro de los mismos		Otros			

Problemas ligados al entorno social

Dotaciones y Equipamientos	X	Escaso grado de asociacionismo		Desarraigo físico y/o social	
Insuficiencia	X	Dificultad integración grupos		Exclusión física del ámbito	
Carencia		Ligados a la actividad económica	X	Inseguridad latente y/o explícita	X
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades		Presencia de actividades marginales	
Deterioro		Cierre y/o expulsión	X		



Monografía: La intervención física en un área desfavorecida urbana. El Área de Rehabilitación Preferente del Puente de Vallecas*

A lo largo de esta monografía vamos a tratar de desentrañar aquellos aspectos más interesantes de una de las intervenciones públicas encaminadas a la erradicación o minimización de la situación carencial en la que se encontraba el ámbito. Con este panorama, común a otras zonas de Madrid (Lavapiés, Malasaña, etc.), se pone en marcha lo que se conoce como Área de Rehabilitación Preferente del Puente de Vallecas, cuyos límites podemos apreciar en la Figura 4.90. La declaración de la misma, el 19 de julio de 1996, marca el punto de arranque de la rehabilitación del entorno físico, de la cual se verán beneficiados los edificios, las viviendas, las infraestructuras y la red viaria. Posteriormente, el 19 de abril del 2000, se procedió a la ampliación del área de rehabilitación, abarcando la superficie total que muestra la cartografía correspondiente.

De todo este proceso de rehabilitación de la edificación, de la renovación de las infraestructuras y del viario, del retraso en la puesta en marcha de las intervenciones, de las dificultades del mismo, de las propias características o de las herramientas empleadas es de lo que tratará esta monografía. Entendiendo como tal un instrumento de erradicación del desfavorecimiento de carácter sectorial, puesto que básicamente se interviene sobre un único elemento, el entorno físico urbano, por medio de una política de área (*area based policies*), esto es, tratar de minimizar una problemática real, a través de una intervención en la misma zona donde se produce.

1.- El marco jurídico de la intervención en el Área de Rehabilitación Preferente de Puente de Vallecas. Evolución histórica del proceso rehabilitador

Pretendemos con este apartado presentar una breve introducción a la evolución histórica que ha seguido la intervención en el Puente de Vallecas. Primeramente de forma general, a través de políticas generales asociadas a la vivienda, para posteriormente ir introduciendo los hitos principales en el desarrollo de la intervención del área del Puente de Vallecas.

Tradicionalmente, la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano se ha configurado como una más dentro de las actuaciones protegibles en materia de vivienda diseñadas en el marco de la política general del Estado. Hasta bien entrada la década de los setenta del siglo pasado, las medidas políticas en materia de vivienda se decantaban fundamentalmente por estimular el crecimiento de la ciudad (así lo demuestran las leyes de ensanche o la Ley del Suelo de 1956 por poner algunos ejemplos). Sin embargo, a finales de la década de los setenta, la crisis económica, la recesión en la financiación pública para el suelo y vivienda protegidos, el estancamiento demográfico o la acción ciudadana, entre otros factores, pusieron de actualidad la necesidad de poner en práctica acciones dirigidas a la recuperación y mejora del tejido urbano ya consolidado.

Las primeras acciones de protección arrancan del *Real Decreto Ley 12/1980*, de 26 de septiembre, por el que se impulsaban las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo, extendiendo la protección oficial a la rehabilitación de viviendas existentes, y aplicando lo mismos beneficios que a la vivienda protegida, y del *Real Decreto 2329/1983*, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio

residencial y urbano, cuando se materialicen las ayudas económicas a la rehabilitación (préstamos, subvenciones, exenciones y bonificaciones fiscales), con distintos regímenes de protección. Sin embargo, la realidad demostró que, si bien fueron intentos serios de intervención, no resultaron especialmente fructíferos debido a la novedad de la regulación y a la dependencia respecto de la legislación de viviendas de protección oficial (DGA, 1992).

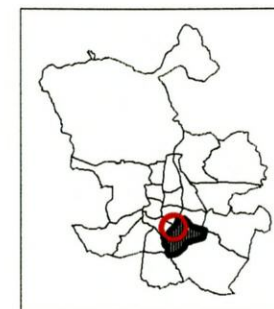
El *Real Decreto 224/1989*, de 3 de marzo (que sustituye a otro anterior -R.D. 1494/1987, de 4 de diciembre-), sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, seguía contemplando como una unidad las actuaciones protegibles en materia de vivienda (rehabilitación y obra nueva). La nueva legislación introdujo diferentes novedades: por un lado, la financiación cualificada, dado que se excluía del cómputo de la superficie útil destinada a vivienda en el edificio a rehabilitar la planta baja; amplió, igualmente, la figura el estatus de promotor público a las Sociedades Cooperativas, siempre que estuviesen tuteladas por un Ente público; contempló, asimismo, la adquisición de edificios con o sin viviendas para su inmediata rehabilitación con destino a vivienda protegida. A pesar de su novedad, esta legislación se vio limitada por la excesiva desconfianza de las entidades financieras hacia los promotores, la falta de una adecuada infraestructura administrativa durante el proceso, la escasez de ayudas o los excesivos trámites burocráticos necesarios para recibir las subvenciones entre otros.

El marco jurídico de partida, a partir del cual las Comunidades Autónomas debían elaborar sus propias legislaciones al respecto, fue el *Real Decreto 1932/1991*, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995, por el que se regulaban paralelamente las ayudas a la promoción y adquisición de viviendas de nueva edificación de protección oficial y a la rehabilitación o adquisición e inmediata rehabilitación/remodelación de viviendas existentes. Para ello contó entre sus medidas con intereses reducidos, financiaciones, subvenciones fiscales, etc., como se describen en el Cuadro 4.22.

Más directamente relacionado con el caso que nos ocupa, el 24 de mayo de 1994 se firmó el *Protocolo y Convenio para la rehabilitación del patrimonio edificado residencial y urbano de Madrid*, que fue ratificado por las tres administraciones competentes, estatal, regional y local. Así, el 21 de diciembre de 1995 se formuló la *solicitud de declaración del Área de Rehabilitación Preferente del Puente de Vallecas*, por la Dirección General de Vivienda y Arquitectura y la Dirección de Rehabilitación de la Empresa Municipal de la Vivienda.

A resueltas de esta propuesta, se dictó la *Orden de 19 de julio de 1996*, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se declaraba Área de Rehabilitación Preferente al ámbito de Puente de Vallecas. Dicha Orden se formuló al amparo del *Real Decreto 2190/1995*, de 28 de diciembre, por el que se regulaba la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles. En el Capítulo I de Disposiciones Generales se habla de actuaciones protegibles mediante financiación directa o convenida a la rehabilitación de viviendas, de edificios y de áreas urbanas en proceso de degradación, así como a la adecuación del equipamiento comunitario primario. La forma de financiación cualificada se efectúa bien mediante préstamos concedidos por las entidades de crédito públicas y privadas, o bien mediante ayudas económicas directas, subsidiación, subvenciones y ayudas públicas y privadas.

Figura 4.90. Puente de Vallecas. Delimitación del Área de Rehabilitación Preferente



- Límite de Área de Rehabilitación Preferente
- - - Ampliación del Área de Rehabilitación Preferente (Orden de 19 de abril de 2000)

80 0 80 Metros



En el artículo 32 del capítulo IV se plantean las intervenciones sobre áreas de rehabilitación integrada, así como cualquier otra que, por tratarse de zonas o barrios en proceso de degradación, sea así declarada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo acuerdo con el ayuntamiento afectado. Se protegerán así las rehabilitaciones de edificios y viviendas, la ejecución de la urbanización o reurbanización del ámbito afectado, así como la construcción de nuevas edificaciones, de acuerdo con el planeamiento. De éste último punto no se tiene constancia de haberse materializado en Puente de Vallecas, al igual que ocurre con las ayudas a la adquisición del edificio para su inmediata rehabilitación, también igualmente incluido en dicho Decreto.

El 3 de julio de 1997, con un retraso de casi un año, se firmó el *Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid para la rehabilitación integral del Puente de Vallecas*. Dicho Convenio se firma con una vigencia inicial de tres años, hasta diciembre del año 2000, con un importe total de más de 9 millones de euros, que se corresponden con la adecuación estructural y/o funcional de los edificios y/o la mejora de la habitabilidad de las viviendas, así como a la mejora de las infraestructuras existentes. Poco tiempo después, como a uno de los requisitos imprescindibles en el citado convenio, se firmó el día 11 de diciembre de 1997 el *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma de Madrid* para la financiación de actuaciones integrales en el ámbito denominado Puente de Vallecas, declarado como Área de Rehabilitación Preferente. Al amparo de dicho convenio se desarrolla toda la intervención de rehabilitación en el área de estudio. Es pues, una apuesta por una rehabilitación general de edificios, viviendas e infraestructuras en la que intervendrán todas las administraciones competentes y los propios afectados ya que, en buena medida, dependerá de su voluntad y capacidad económica el buen resultado de la operación. Fue en la propia declaración de Área de Rehabilitación Preferente y en los susodichos convenios donde se pongan de manifiesto cuales son los límites físicos de la intervención (Figura 4.90).

La *Orden de 19 de abril de 2000*, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se amplía el perímetro inicial del Área declarada de Rehabilitación Preferente del ámbito de Puente de Vallecas, marcó el punto y seguido de las fases anteriores y estableció un marco de intervención muy similar al que aconteció y acontece en el perímetro inicial. Dicha Orden se formula al amparo del *Real Decreto 1186/1998*, de 12 de junio, por el que se regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles, y del *Decreto 227/1998*, de 30 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, por el que se regulan las ayudas a la rehabilitación del patrimonio edificado residencial urbano. Dichas ayudas se concretan en dos tipos:

- a) Ayudas a la rehabilitación de edificios. Para obtenerlas es necesario cumplir una serie de requisitos previos:
- Que sean edificios de más de 10 años de antigüedad, excepto cuando se trata de edificios que han de ser adaptados para personas con minusvalía.
 - Solicitar la oportuna Licencia Municipal.
 - Que se trate de edificios constituidos por viviendas con residencia habitual y permanente, al menos el 60% de su superficie útil, excluida la planta baja.
 - Que las obras no se hayan iniciado, salvo urgencia justificada.

- Que la rehabilitación no suponga el vaciado total o demolición de la fachada, a no ser que el edificio esté incluido en un programa de rehabilitación.

Así mismo, las ayudas se materializan, mediante la calificación de actuaciones protegibles, en dos tipos:

- Mediante préstamos cualificados al 3,88% de interés, siempre que los ingresos familiares de los titulares u ocupantes de las viviendas que lo soliciten sean inferiores a 33.000 € (cuando al menos el 60% de los solicitantes acrediten que no exceden de dicha cantidad, todos los titulares u ocupantes, incluso aquellos que no cumplan el citado requisito de ingresos familiares, podrán obtener dicho préstamo).
- Mediante subvenciones a fondo perdido. En opción colectiva cuando al menos el 60% de los solicitantes tengan ingresos familiares que no excedan de 21.000 € (ponderado), se obtendrán las siguientes ayudas: a) 10% para todos los solicitantes (con un máximo de 1.200 € por vivienda); b) más un 15% adicional para los solicitantes cuyos ingresos familiares no excedan de 21.000 € (con un máximo de 1.800 € o 2.100 € si tienen de 65 años en adelante); c) en viviendas con contrato de arrendamiento sujeto a prórroga la subvención adicional será del 25% (con un máximo de 2.400 € por vivienda para los solicitantes cuyos ingresos familiares no excedan de dicho límite).

En opción individual cuando no se cumpla la condición anterior: a) 25% para los solicitantes cuyos ingresos familiares no excedan de 21.000 € (con un máximo de 3.000 € o 3.300 € si tienen de 65 años en adelante); b) un 35% en viviendas con contrato de arrendamiento sujeto a prórroga forzosa para los solicitantes cuyos ingresos familiares no excedan de dicho límite (con un máximo de 3.600 €).

- b) Ayudas a la rehabilitación de viviendas⁹. Serán necesarios los mismos requisitos que en la rehabilitación de edificios. Así mismo, las ayudas se materializan, mediante la calificación de actuaciones protegibles, en dos tipos:

- Mediante préstamos cualificados al 3,88% de interés, siempre que los ingresos familiares de los titulares u ocupantes de las viviendas que lo soliciten sean inferiores a 33.000 €.
- Mediante subvenciones a fondo perdido. Únicamente para los titulares de las viviendas cuyos ingresos familiares no excedan de 21.000 €: a) 25% (con un máximo de 2.400 €); b) 35% para los solicitantes que tengan de 65 años en adelante (con un máximo de 3.000 €); c) 35% para las viviendas arrendadas con un contrato sujeto a prórroga forzosa. En este supuesto no se tendría en cuenta el límite de ingresos familiares (con un máximo de 3.300 €); d) 25% para viviendas arrendadas por un periodo de 10 años con una renta anual máxima del 7% del precio legal fijado para venta tasada (con un máximo de 2.400 €). En este supuesto no se tendría en cuenta el límite de ingresos familiares.

⁹ La situación de la rehabilitación integral de una sola vivienda requiere condiciones diferenciadas: préstamos del 4,75% siempre que los ingresos familiares de los propietarios que lo soliciten sean inferiores a 33.000 €; subvenciones a fondo perdido del 25%, con un máximo de 3.000 € por vivienda o 3.300 € si tienen de 65 años en adelante, y del 35% para viviendas con contrato de arrendamiento sujeto a prórroga forzosa (con un máximo de 3.600 € por vivienda).

Cuadro 4.22. Ayudas a la rehabilitación en el Real Decreto 1932/91, de 20 de diciembre									
	Régimen	Beneficiarios	Superficie -Útil vivienda	Cobertura préstamo	Tipo de interés	Subvención	Especialidades	Precio máximo de venta o alquiler	Presupuesto máximo o mínimo
Edificios constituidos en comunidad de propietarios	General	Ingresos Unidad Familiar <5,5 SMI	Cómputo máximo: 120 m ² útiles	70% módulo para adecuación estructural o funcional 60% módulo para adecuación habitabilidad 45% módulo para otras actuaciones * 15% Obras complementarias * 25% A.R.I.S.	Financiación máxima: 120 m ² Sin subsidiar	No tiene	Edificios de más de 30 años: 3% de incremento en la subvención de obras de Adecuación estructural o funcional		Presupuesto mínimo: Presupuesto/nº viv. >500.000 ptas. Adecuación estructural o funcional 500.000 ptas. Presupuesto máximo: 1 vez módulo X sup. útil ó 60% Equipamiento ó x 60% si tiene anejos o talleres vinculados
		Ingresos Unidad Familiar <3,5 SMI		50% en Pto. En Equip. Comp. o 70% en Equip. Com. Progr. Rehab. Viv. ó 80% en A.R.I.S.	6,5% para Ad. Estruct. o Funcional 7,5% para otras actuaciones	Hasta 120 m ² : 10% para Adecuación estructural o funcional			
Interior de viviendas (obras privativas)	General	Ingresos Unidad Familiar <5,5 SMI	Cómputo máximo: 120 m ² útiles	60% módulo para adecuación habitabilidad 45% módulo para otras actuaciones * 15% Obras complementarias * 25% A.R.I.S.	Financiación máxima: 120 m ² Sin subsidiar	No tiene			Presupuesto mínimo: 500.000 ptas. Adecuación habitabilidad Presupuesto máximo: 1 vez módulo X sup. útil ó 60% Equipamiento ó x 60% si tiene anejos o talleres vinculados
		Ingresos Unidad Familiar <3,5 SMI			Financiación máxima: 90 m ² 6,5% para Ad. Estruct. o Funcional 9% para otras actuaciones 7,5% para adec. habitabilidad	Hasta 120 m ² : 10% para Adecuación estructural o funcional o Adecuación habitabilidad			
Adquisición de viviendas/edificio con rehabilitación, incluso adquisición con remodelación de edificios	General	Ingresos <5,5 SMI	90 m ² útil	70% módulo sólo remodelación	Ingr. <3,5 SMI 7,5%	No tiene	Acceso a vivienda < 70 m y el adquirente <30 años la subvención se incrementará con un 5% con cargo a la C.A.M.	1,2 modulo de su superficie (venta) 7,5% del precio de venta si se destina a alquiler	Presupuesto mínimo: Presupuesto/nº viv. >500.000 ptas. Adecuación estructural o funcional 500.000 ptas. Presupuesto máximo: 1,2 vez módulo X sup. útil 1 módulo x sup. útil (sólo remodelación)
		Ingresos <3,5 SMI para uso propio		95% módulo (incluso adquisición con remodelación simultáneo)	Ingr. <4,5 SMI 9,5%				
		Ingresos <3,5 SMI para primer acceso vivienda	70 m ² útil		Ingr. <5,5 SMI 11%	6,5%			
		Ingresos <5,5 SMI del inquilino	70 ó 90 m ² útil			7%			
	Especial	Ingr. < 2,5 SMI para uso propio	70 ó 90 m ² útiles	80% módulo (incluso adquisición con remodelación) 70% módulo sólo remodelación	5% para uso propio	10% 15% Cuenta ahorro vivienda	5% para venta	1 módulo de su superficie (venta) 5,5% precio venta (alquiler)	Presupuesto mínimo: Presupuesto/nº viv. >500.000 ptas. Adecuación estructural o funcional 500.000 ptas. Presupuesto máximo: 1,2 vez módulo X sup. útil 1 módulo x sup. útil (sólo remodelación)
		Para arrendamiento o venta Ingr. < 2,5 SMI del inquilino o adquir./adjudicat. (incluso remodelación)	Cómputo máximo: 70 ó 90 m ² útiles		4% para arrendamiento	Viv. < 70 m ² 25% Viv. > 70m ² 15%			
Edificios o viviendas en régimen de alquiler	General	Propiet. de edificios Ingr. Inqu. 80% < 5,5 SMI	120 m ² útiles	70% módulo para adecuación estructural o funcional 60% módulo para adecuación habitabilidad 45% módulo para otras actuaciones	Financiación máxima: 120 m ² Sin subsidiar	No tiene	Edificios de más de 30 años: 3% de incremento en la subvención de obras de Adecuación estructural o funcional		Presupuesto mínimo: Presupuesto/nº viv. >500.000 ptas. Adecuación estructural o funcional 500.000 ptas. Presupuesto máximo: 1 vez módulo X sup. útil ó 60% Equipamiento ó x 60% si tiene anejos o talleres vinculados
		Ingr. 50% de los inquilinos < 3,5 SMI Propiet. Viviendas o Inquilinos Ingr < 3,5 SMI			5% para Ad. Estruct. o Funcional 9% para otras actuaciones 7,5% para adec. habitabilidad	Hasta 120 m ² 15% para adecuación estructural o funcional 10% para adecuación habitabilidad			

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos publicados en el B.O.E. 14-1-1992

Cuadro 4.23. Actuaciones protegidas en el Plan de Vivienda 1997-2000 de la Comunidad de Madrid							
Tipo	Régimen	Programa	Superficie máxima construida	Promotores		Propietarios/Inquilinos	
				Requisitos	Subvenciones	Subvención	
Vivienda con Protección Pública para Rehabilitación	Rehabilitación en edificaciones aisladas	Estructural-funcional	< 150 m²	Edificio de más de 45 años	20% (1) (2)		
				Edificio de más de 45 años y menor 5,5 SMI	20% (1) (3)		
				Edificio de más de 45 años y arrendamiento con prórroga forzosa	30% (1) (2)		
				Edificio catalogado	20% (1) (2)		
				Edificio catalogado y arrendamiento con prórroga forzosa	20% (1) (2)		
				Mínusválidos y menor de 3,5 SMI	20% (1) (2)		
				Rural/Edificación de más de 30 años y menor 3,5 SMI	20% (1) (2)		
	Zonas de Rehabilitación Integrada	Áreas	< 150 m²			20% (1) (4)	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos procedentes de la Comunidad de Madrid

(1) Presupuesto de la actuación

(2) Límite máximo de subvención: 250.000 ptas./vivienda

(3) Límite máximo de subvención: 850.000 ptas./vivienda destinada a arrendamiento tasado

(4) Límites máximos de subvención: a) 250.000 ptas./vivienda; b) para equipamiento comunitario, 25% del total de viviendas

El propósito de esta orden es, por tanto, la ampliación del perímetro inicial fijado al área de actuación, habida cuenta del elevado número de demandas de actuaciones de rehabilitación cercanas al ámbito inicial, con una similar patología y tipología, así como una continuidad de la trama urbana; también lo fue coordinar las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas, fomentar la iniciativa privada y dirigir la rehabilitación de forma integrada. Como veremos en los análisis posteriores, esta afirmación contará con una base de realidad poco justificada a la vista de los resultados obtenidos durante el proceso rehabilitador.

El programa de la intervención se vio sometido a varios retrasos. Es por esta razón por la que cuando se redactan estas líneas aún está inacabado. La *Resolución de 25 de enero de 2002* de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, por la que se dispone la publicación de un Segundo Acuerdo de prórroga y modificación del Convenio de colaboración suscrito el 11 de diciembre de 1997 entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad de Madrid, para la financiación de actuaciones integrales en el ámbito denominado Puente de Vallecas, declarado como Área de Rehabilitación Preferente, constituye el ejemplo más clarificador de lo acontecido. Dicha Resolución se formula al amparo del *Real Decreto 2190/1995*, de 28 de diciembre, que ya vimos anteriormente, por el que se regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles.

Uno de los objetivos fundamentales que se plantean es el fomento de actuaciones integradas de rehabilitación mediante ayudas especiales en forma de subvenciones a fondo perdido en aquellas áreas que por su valor histórico o cultural, o por las condiciones de degradación del patrimonio urbanizado y edificado, por la escasez de recursos económicos de sus residentes, o por la necesidad de revitalizar el tejido social, sean declaradas como Áreas de Rehabilitación Preferente por la Comunidad de Madrid o a instancia de las Corporaciones Locales.

Dentro del mismo marco jurídico se ubican las *Ayudas para la rehabilitación de edificios y viviendas* previstas en el *Real Decreto 1/2002* de 11 de enero¹⁰, *Decreto 11/01* de 25 de enero¹¹ y *Decreto 45/02* de 14 de marzo¹² de la Comunidad de Madrid. Al igual que ocurría con las ayudas del Real Decreto 1186/98, éstas se destinan a la rehabilitación de edificios y de viviendas:

a) Respecto a las ayudas a la rehabilitación de edificios se producen sustanciales modificaciones respecto a las anteriores. Las novedades introducidas en los requisitos son las siguientes:

- La antigüedad de los edificios subvencionados pasa a ser de más de 15 años de antigüedad (anteriormente 10 años), excepto cuando se trata de edificios que han de ser adaptados para personas con minusvalía.

¹⁰ Sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del plan 2002-2005.

¹¹ Sobre financiación cualificada a actuaciones protegidas en materia de vivienda y su régimen jurídico para el periodo 2001-2004.

¹² Por el que se modifica parcialmente el Decreto 11/01, de 25 de enero, por el que se regula la financiación cualificada a actuaciones protegidas en materia de vivienda y su régimen jurídico para el periodo 2001-2004.

- El presupuesto mínimo de la obra debe de ser de 6.000 € (anteriormente no existía límite).

Otras novedades que encontramos con los préstamos cualificados a un interés del 4,45% siempre que los ingresos familiares de los propietarios que lo soliciten sean inferiores a 5,5 veces el SMI. Por su parte, las subvenciones a fondo perdido quedan porcentualmente como estaban, tanto en la opción colectiva como individual, produciéndose mínimas diferencias en lo que a cuantías se refiere y, únicamente estableciendo puntos de ruptura en función de la superación del umbral del SMI y no en términos puramente económicos como anteriormente.

b) En las ayudas a la rehabilitación de viviendas¹³ se concretan tal y como sigue, produciéndose sustanciales modificaciones respecto a las anteriores. Las novedades introducidas en los requisitos son las siguientes:

- La mayor antigüedad de los edificios, con más de 15 años de antigüedad (anteriormente 10 años), excepto cuando se trata de edificios que han de ser adaptados para personas con minusvalía.
- El presupuesto mínimo de la obra debe de ser de 3.000 € (anteriormente no existía límite).

Otras novedades que encontramos con los préstamos cualificados a un interés del 4,45% siempre que los ingresos familiares de los propietarios que lo soliciten sean inferiores a 5,5 veces el SMI. Por su parte, las subvenciones fondo perdido quedan porcentualmente como estaban, produciéndose mínimas diferencias en lo que a cuantías se refiere.

La síntesis aquí expuesta de la legislación sobre rehabilitación de inmuebles, tanto la de carácter general como la específica del área de estudio, ha de complementarse con medidas operativas desarrolladas por los organismos. Un ejemplo de ello lo constituyen las actuaciones protegidas dentro del Plan de Vivienda 1997-2000 de la Comunidad de Madrid (Cuadro 4.23), en las que se hace referencia a viviendas con protección pública para la rehabilitación en régimen de edificaciones aisladas.

2.- La situación de desfavorecimiento previa como elemento justificador del proceso de rehabilitación

La intervención en el área de Puente de Vallecas viene motivada por un proceso de evolución paulatina del desfavorecimiento, consistente en el deterioro progresivo de las condiciones de la vivienda, del entorno urbano y de las características sociales de los residentes. Esto, con el paso del tiempo, y sin la llegada de nuevos contingentes de población (además de la expulsión de los ya existentes), van envejeciendo y ven como va disminuyendo su nivel de renta, a la par que se deterioran sus condiciones de vida.

¹³ Al igual que en la normativa anterior, la rehabilitación integral de los edificios de una sola vivienda requiere condiciones especiales. Las principales diferencias radican en los préstamos, ahora del 4,45% siempre que los ingresos familiares de los propietarios que lo soliciten sean inferiores a 5,5 veces el SMI. Y en las subvenciones a fondo perdido, del 25% con un máximo de 3.100 € por vivienda o 3.410 € si tienen de 65 años en adelante, y del 35% para viviendas con contrato de arrendamiento sujeto a prórroga forzosa (con un máximo de 3.720 € por vivienda).

Las carencias de tipo social justifican parcialmente la operación de rehabilitación. Sin embargo, los aspectos urbanísticos, arquitectónicos y ambientales son, en este ámbito concreto, los que tienen un carácter más determinante sobre la intervención. En este sentido, destaca la antigüedad del caserío (de más de 45 años), formado por las inmigraciones de principios de siglo, que es ahora cuando comienzan a presentarse graves patologías, no sólo por el tipo de materiales empleados, sino por la falta de conservación de los inmuebles. En general, se trata de un tejido de largas manzanas cuya edificación de origen ha sufrido sucesivas transformaciones por aplicación puntual de las ordenanzas municipales. Aún así, hoy día encontramos un caserío obsoleto, con deficientes condiciones de habitabilidad y con un gran número de infraviviendas.

La problemática de las viviendas se refiere básicamente a su habitabilidad. Suele consistir en humedades, baja calidad de los materiales de construcción, desprendimientos de acabados y suciedad motivada por la contaminación, la carencia de ascensores, la falta de adecuación de instalaciones a la normativa vigente, los problemas de cubiertas, canalones y bajantes, además de la falta de aislamiento térmico y acústico.

En la actualidad, la densidad del ARP del Puente de Vallecas ronda las 100 viviendas por hectárea, de las cuales, el 63% tiene superficies menores de 50 m² y sólo el 13% de las mismas supera los 70 m². Por su parte, el régimen de alquiler también es muy importante en la rehabilitación, por cuanto los caseros deben afrontar los gastos económicos que reporta la rehabilitación del edificio, que puede llegar a ascender al 25-50% del valor de las viviendas, muchas de las cuales son de renta antigua, lo cual dificulta aún más si cabe todo el proceso.

Es notoria la ganancia de centralidad por parte del área de estudio a raíz de la expansión y mejora urbanística de todo el distrito, por obra y gracia de operaciones como la de Madrid Sur, pero que también han agravado los problemas de viarios y servicios preexistentes, dado que la Avenida de la Albufera supone el eje de conexión de todo el distrito con el área central madrileña. La abundancia de espacio en esas zonas se ha traducido en una mayor capacidad dotacional de la misma, con perjuicio de las zonas más antiguas del distrito. Este aumento poblacional que acarrea la urbanización de otras zonas, también ha tenido su impacto en unos mayores volúmenes de contaminación, agravados éstos por la cercanía a la M-30.

3.- El desarrollo del Área de Rehabilitación Preferente del Puente de Vallecas

Sobre la base de una situación carencial de tipo social, económico y urbanístico del área del Puente de Vallecas, es declarada el 19 de julio de 1996 como *Área de Rehabilitación Preferente*. La intervención se acomete por diferentes administraciones (estatal, regional y local) como parte del conjunto de operaciones urbanas destinadas a recuperar diferentes zonas de la ciudad con procesos de deterioro evidentes, tanto en el espacio público urbano (calles y plazas), como en sus edificaciones e infraestructuras.

La intervención en el área afecta a elementos básicos del núcleo central del distrito:

- El Bulevar o Avenida de Peña Gorbea
- La Plaza Vieja o de Puerto Rubio

- La Avenida del Monte Igueldo hasta la calle de Monte Perdido
- Las calles incluidas en el ámbito que conforman la Avenida de la Albufera al norte, Peña Gorbea y calle de Robles al sur, la M-30 al oeste y la calle de la Concordia al este.

En el Área de Rehabilitación Preferente del Puente de Vallecas se prevén ayudas de tipo económico, cofinanciadas por las diferentes administraciones implicadas y por los propios residentes, en dos aspectos concretos:

- a) Hacia la rehabilitación de edificios completos, con medidas dirigidas a la mejora de la cimentación y la estructura del mismo, las fachadas, las cubiertas, la renovación y adaptación a normativa (ascensores, electricidad, gas, calefacción, fontanería, etc.), los portales, las escaleras, o hacia la adecuación del edificio a personas con minusvalía.
- b) Hacia la rehabilitación de viviendas, mediante modificaciones en la distribución interior, la sustitución de revestimientos y acabados, la carpintería interior y exterior, y las instalaciones de electricidad, calefacción, fontanería, etc.

Paralelamente se plantea la renovación y sustitución de ciertos elementos del tejido urbano tales como las redes de infraestructuras (agua, luz, teléfono, etc.), la mejora del viario o la renovación del mobiliario urbano. Esta tarea recae de forma unilateral en el Ayuntamiento de Madrid aunque reciba financiación de los otros organismos implicados.

El Área de Rehabilitación Preferente abarca una extensión de 6,80 hectáreas, dentro de las cuales se incluyen 1.092 viviendas, de las cuales 493 son rehabilitables según el convenio firmado, y 179 edificios, además de 307 locales comerciales. En total, se van a beneficiar 2.313 habitantes, con posibilidad de ver rehabilitada su vivienda habitual, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en la normativa vigente.

Así pues, la intervención está dirigida a la rehabilitación de edificios y viviendas, así como del equipamiento comunitario primario de forma integrada, con una vigencia temporal de cuatro años (1997-2000). Las aportaciones económicas del Ministerio de Fomento tienen la naturaleza de subvención global que se canaliza por la Comunidad de Madrid, distribuyéndose, de forma personalizada, a los particulares afectados, mediante calificaciones provisionales de rehabilitación. A su vez, son gestionadas por la Oficina Comarcal de Rehabilitación de Edificios (OCRE) de Madrid, dependiente de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, que, en colaboración con la Oficina Descentralizada, con sede en la Junta Municipal, lleva a cabo el apoyo y asesoramiento técnico, jurídico y administrativo, dentro de su ámbito geográfico y de acuerdo con los Planes de Vivienda vigentes.

La distribución de las aportaciones económicas en las actuaciones de rehabilitación por parte del Ministerio de Fomento y de la Comunidad de Madrid son las siguientes:

- Subvenciones a fondo perdido de hasta un 40% del presupuesto de la actuación con cargo al Ministerio de Fomento.
- Subvenciones a fondo perdido de hasta un 20% del presupuesto de la actuación con un máximo de 2.404 € por vivienda con cargo a la Comunidad de Madrid.
- Subvenciones y/o exenciones de impuestos y tasas por parte del Ayuntamiento de Madrid, en su caso, para las actuaciones de rehabilitación.

El análisis que vamos a llevar a cabo se va a centrar fundamentalmente en el desarrollo del Área de Rehabilitación Preferente hasta el año 2000. A partir de esta fecha, se procede a una ampliación de la misma, de la cual únicamente se tienen datos disponibles de los expedientes tramitados por la Oficina Comarcal de Rehabilitación. Por su parte, todavía queda por dilucidar la intervención sobre el viario y la propia finalización del programa, que se estima será el mes de diciembre de 2002. Obviamente, los datos aportados por los diferentes agentes implicados pueden verse modificados o alterados a la finalización del proyecto.

3.1. Las grandes cifras de la operación del ARP del Puente de Vallecas

Como muestra el Cuadro 4.24, las inversiones en el ARP del Puente de Vallecas provienen de cuatro diferentes entidades. Por un lado, están las instituciones públicas, el Ministerio de Fomento, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid. El coste total del programa se estima en más de 8.800.000 €, a distribuir en diferentes anualidades, desde 1997 al 2000, de las cuales, el Ministerio aporta el 31,8%, la Comunidad el 20%, el Ayuntamiento el 29,8% (únicamente colabora en la urbanización y renovación de infraestructuras); los residentes asumen el 18,4% restante (que se corresponderían con las aportaciones del 40% a la rehabilitación del edificio o la vivienda).

Cuadro 4.24. Puente de Vallecas. Distribución de las inversiones en el ARP (miles de €)					
	Anualidades				Total
	1997	1998	1999	2000	
Nº de viviendas	100	200	140	53	493
Ministerio de Fomento					
Rehabilitación privada de Edificios y Viviendas	600	288	305	422	1615
Urbanización e Infraestructuras	300	433	460	-	1.193
Total	900	721	766	422	2.808
Comunidad de Madrid					
Rehabilitación privada de Edificios y Viviendas	342	236	91	138	807
Urbanización e Infraestructuras	240	365	349	-	954
Total	583	600	440	138	1.761
Ayuntamiento de Madrid					
Urbanización e Infraestructuras	600	955	829	240	2.624
Total Administraciones					7.193
Rehabilitación privada de Edificios y Viviendas	943	524	397	559	2.423
Urbanización e Infraestructuras	1.142	1.753	1639	240	4.774
Total Privados*					1.615
COSTE TOTAL					8.808

*40% del total del coste de la obra

Fuente: Elaboración propia

El destino de las aportaciones, como ya hemos visto, se desglosa entre rehabilitación privada de edificios y viviendas (493 previstas en el convenio, susceptibles de ser rehabilitadas), al que se destinan el 45,8% de los presupuestos, y a la urbanización y renovación de infraestructuras, al que se dirigen el 54,2% de las inversiones.

El retraso en la puesta en marcha del programa y los sucesivos acuerdos de prórroga han condicionado el que a la finalización del año 2000 aún no se hubiera producido la terminación del programa (que se verá ampliado) ni las aportaciones aquí presentadas. Únicamente, y valga como ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid había financiado y gastado en su totalidad el presupuesto correspondiente a la urbanización y la renovación de infraestructuras del área. Con todo, y a pesar de su derecho a la solicitud de ayudas económicas amparado por la declaración del área, existen muchos propietarios que declinan la utilización de ese derecho, por lo que estas cifras no totalizan las subvenciones e inversiones previstas.

3.2. La rehabilitación privada de edificios y viviendas

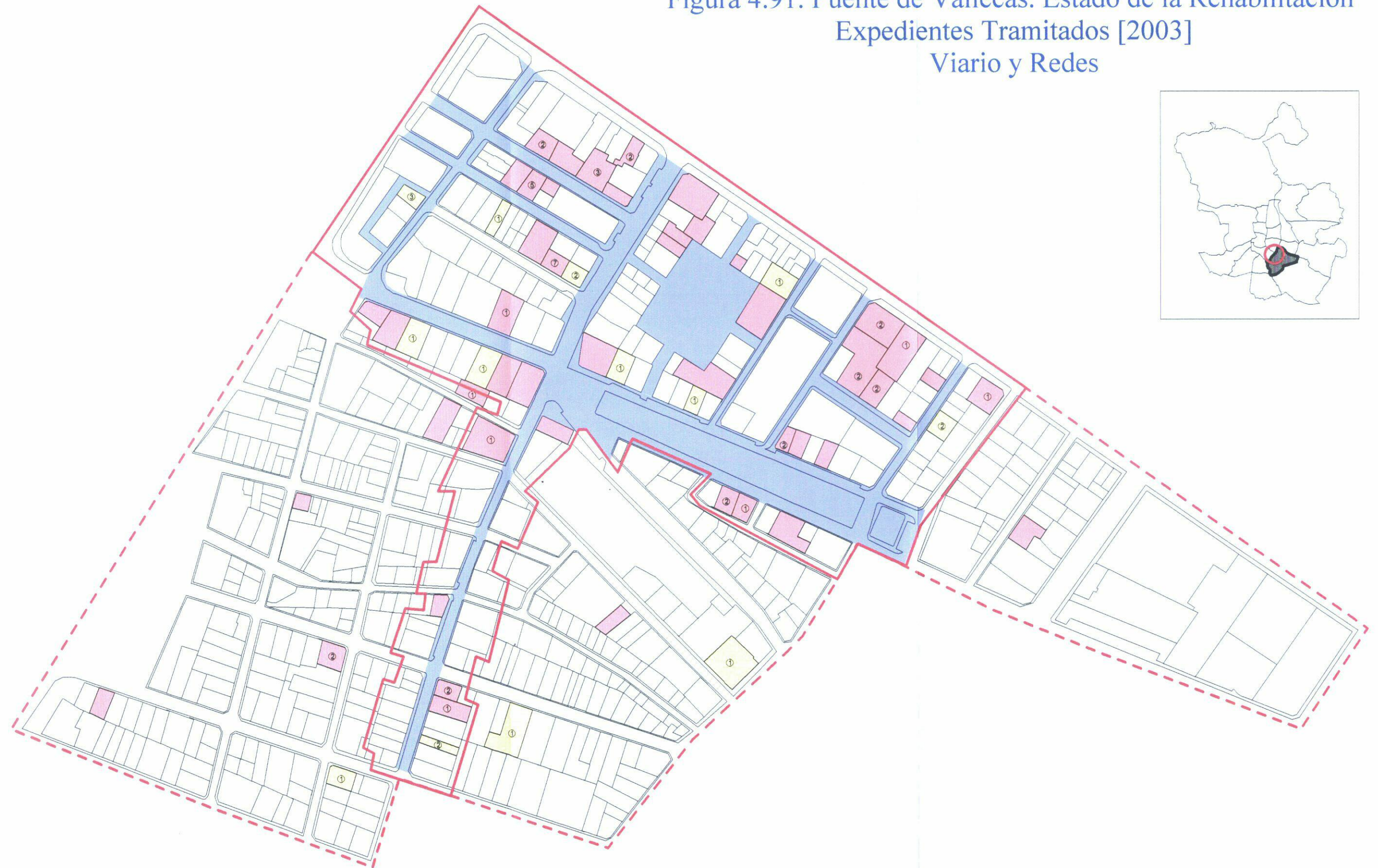
La rehabilitación de edificios y viviendas sigue los criterios establecidos en los diferentes instrumentos legislativos presentados con anterioridad. En base a ello, son los residentes los que deben dar el primer paso hacia la rehabilitación de sus propios edificios y viviendas, lo que se ha llevado a cabo a través de la Oficina Comarcal de Rehabilitación de Edificios (OCRE) de Madrid y de una suboficina creada al efecto en la Junta Municipal de Distrito de Puente de Vallecas.

La oficina se encarga de asesorar a los particulares, de la recogida de información, de la visita técnica de las obras, de la tramitación de todos los expedientes, de la colaboración con la Comunidad de Madrid y del contacto directo con los vecinos. Es pues esta la dependencia más directamente implicada en el proceso de la rehabilitación, puesto que desde ella se tramitan y gestionan todas las operaciones.

Si hacemos un breve repaso a los trámites burocráticos que ha de seguir cualquier propietario, éstos comenzarían por una visita a la oficina donde serían informados de los requisitos y de la documentación necesaria para la obtención de la subvención. En el caso de edificios, a través del presidente de la comunidad o del casero en caso de alquiler, y en el caso de viviendas particulares, a través del propietario. Una vez que la documentación se encuentra en poder de la oficina, un técnico se desplaza a la vivienda o al edificio para evaluar el correcto funcionamiento del sistema, ampliar obras, reducir, etc. Toda la información se manda a la Comunidad de Madrid para la obtención del trámite de la calificación provisional, que, es la que posibilita el comienzo de las obras de rehabilitación. Ésta es comunicada por la CAM a la OCRE y, a su vez, a los propietarios. Una vez que las obras están finalizadas, siempre bajo la supervisión de los técnicos, se vuelve a mandar la nueva documentación a la CAM con el fin de obtener la calificación definitiva de las obras. Cuando ésta se produce, la propia Directora General firma la obra y comunica la decisión a la OCRE. En ese momento se pone en marcha la obtención de la subvención por parte del propietario o de la comunidad de vecinos.

El Cuadro 4.25 y la Figura 4.91 muestran los expedientes de obra (uno por cada edificio y por cada vivienda a rehabilitar) tramitados hasta octubre del año 2002 por la

Figura 4.91. Puente de Vallecas. Estado de la Rehabilitación
Expedientes Tramitados [2003]
Viario y Redes



VIARIO E INFRAESTRUCTURA DE REDES

■ Límite de Intervención

EDIFICIOS

■ Edificios Completos Tramitados

● Nº de Viviendas Tramitadas en el Edificio

VIVIENDAS

■ Viviendas Tramitadas

● Nº de Viviendas Tramitadas

50 0 50 100 Metros



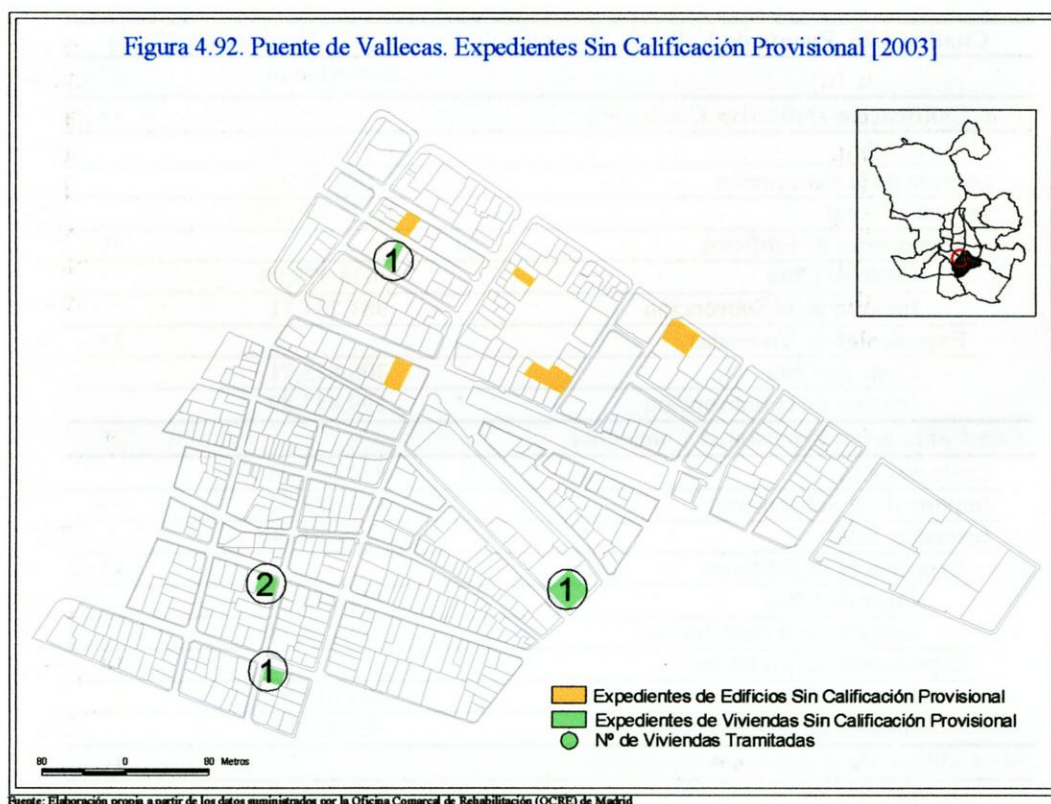
Oficina Comarcal de Rehabilitación de Madrid en el ARP del Puente de Vallecas. La existencia de un expediente no significa necesariamente la finalización de la obra. Únicamente los expedientes que obtienen la calificación definitiva ya están finalizados en su totalidad. Del mismo modo, la rehabilitación de un edificio no implica la rehabilitación de sus viviendas, sino que únicamente se intervienen sobre los elementos comunes deteriorados o incorporados. De ahí la existencia de expedientes de rehabilitación de edificios y de expedientes de viviendas en ese mismo edificio. Incluso, dentro de esos mismos expedientes, podemos encontrar diferentes estadios en el proceso de rehabilitación. Por ejemplo, edificios con calificación provisional y viviendas del mismo edificio sin esa calificación (C/ Ramón Calabuig, 26), o edificios sin calificación provisional y viviendas con calificación definitiva (Avenida de la Albufera, 44), o edificios con calificación provisional y viviendas con calificación provisional (C/ Lomas de Horcajo, 3) o definitiva (C/ Antonia Calas, 6). Todo un conjunto de circunstancias, como se puede ver, que indican diferentes etapas del proceso de rehabilitación.

Cuadro 4.25. Puente de Vallecas. Resumen de Expedientes Tramitados [2003]		
	Inversión (€)	Nº
Con Calificación Definitiva Concedida		71
Coste de Obra	1.945.193,67	
Importe de la Subvención	1.180.682,60	
Inversión Total	3.125.876,27	
Expedientes de Edificios		32
Coste de Obra	1.638.379,98	
Importe de la Subvención	981.234,71	
Expedientes de Viviendas		39
Coste de Obra	306.813,71	
Importe de la Subvención	199.447,89	
Con Calificación Provisional Concedida		25
Coste de Obra	962.667,03	
Importe de la Subvención	473.623,77	
Inversión Total	1.436.290,80	
Expedientes de Edificios		11
Coste de Obra	774.648,20	
Importe de la Subvención	384.158,78	
Expedientes de Viviendas		14
Coste de Obra	188.018,83	
Importe de la Subvención	89.464,99	
Sin Calificación Provisional Concedida		10
Coste de Obra	368.584,92	
Importe de la Subvención	156.524,56	
Inversión Total	525.109,48	
Expedientes de Edificios		5
Coste de Obra	292.918,04	
Importe de la Subvención	118.207,32	
Expedientes de Viviendas		5
Coste de Obra	75.666,88	
Importe de la Subvención	38.317,24	
Total Coste Obra	3.276.445,50	106
Importe de la Subvención	1.810.831	
Inversión Total	5.087.276,50	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Oficina Comarcal de Rehabilitación (OCRE) de Madrid

La inversión realizada hasta la fecha asciende a 5.087.276,50 €, de los cuales 3.276.445,50 € pertenecen a los costes propios de la obra (suma de todos los expedientes presentados), y 1.810.831€ al importe correspondiente a la subvención pública (35,6%). El total de expedientes presentados asciende a 106, entre edificios (48 de 179) y viviendas (58 de 493), algunas de las cuales se encuentran dentro de los mismos edificios a rehabilitar. Así, encontramos 29 edificios a rehabilitar sin intervenir en sus viviendas, 7 edificios con un expediente de rehabilitación de una única vivienda en su interior, 9 edificios con dos viviendas a rehabilitar, y 3 edificios con números diversos de viviendas a rehabilitar. Es necesario dejar claro que este número de viviendas se basa en la voluntad del propietario para integrarse en el proceso. De no existir dicha voluntad, no se plantea ningún tipo de obligación en la legislación existente sobre la materia. Así, podemos encontrar edificios rehabilitados y parte de las viviendas no rehabilitadas, lo que ocurre en la mayoría de las ocasiones, como puede apreciarse en la cartografía correspondiente (Figura 4.91).

Figura 4.92. Puente de Vallecas. Expedientes Sin Calificación Provisional [2003]

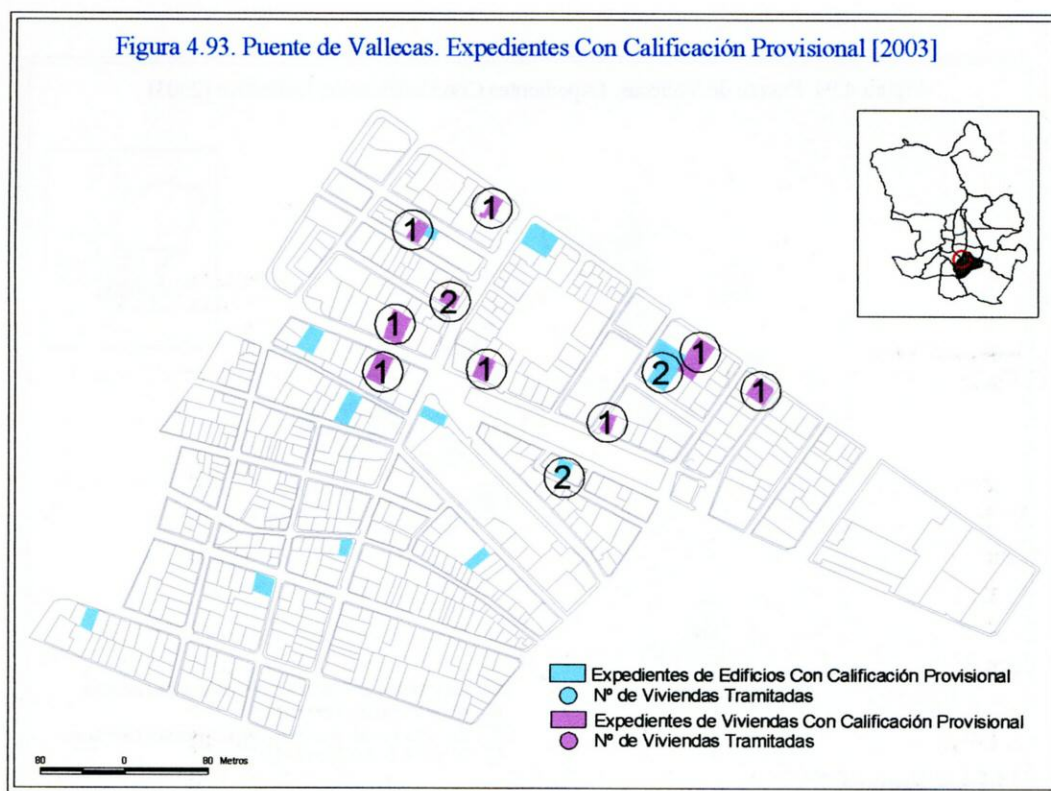


La no obtención de la calificación provisional supone el que todavía no se hayan iniciado las obras de rehabilitación. Los motivos pueden ser la cercanía temporal en la tramitación del expediente o el retraso en la tramitación del mismo por falta de documentación. Los expedientes que no tienen la calificación provisional concedida (Figura 4.92) ascienden a un total de 10, lo que supone el 9,4% respecto al total de expedientes presentados en octubre del 2002. La inversión total de estos expedientes asciende a 525.109,48 € repartidos entre cinco edificios y cinco viviendas, dos de ellas en el mismo edificio (C/ Ramón Calabuig, 26). Como se puede apreciar todos los edificios se encuentran en el perímetro original de la intervención y la mayor parte de las viviendas en el perímetro ampliado.

Al contrario de lo que ocurría en el apartado anterior, los expedientes que sí cuentan con la calificación provisional concedida por la Comunidad de Madrid, tienen derecho al inicio de las obras de rehabilitación planteadas o presupuestadas, pero, todavía no han recibido la subvención correspondiente. En este estadio se encuentran un total de 25 (23,6% del total de expedientes tramitados) expedientes de rehabilitación, 11 de los cuales pertenecen a edificios y 14 a viviendas. El coste económico de las obras solicitadas asciende a 1.436.290,80 € (28,2% sobre el total) y se localizan como se puede apreciar en la Figura 4.93. Al igual que ocurre con casi todo el proceso, la mayor parte de los expedientes se localizan en el interior del perímetro original. Únicamente cuatro expedientes de rehabilitación de edificios se sitúan en el perímetro ampliado.

Quizás la cuestión más importante que subyace en la catalogación de expedientes lo constituye el hecho de que el/los propietario/s debe/n aportar el 100% del coste de la obra con anticipación a la obtención de la subvención del programa. Hasta ahora, los expedientes que hemos comentado corresponden a obras iniciadas, pero que, en cualquier caso, aún no han recibido la subvención.

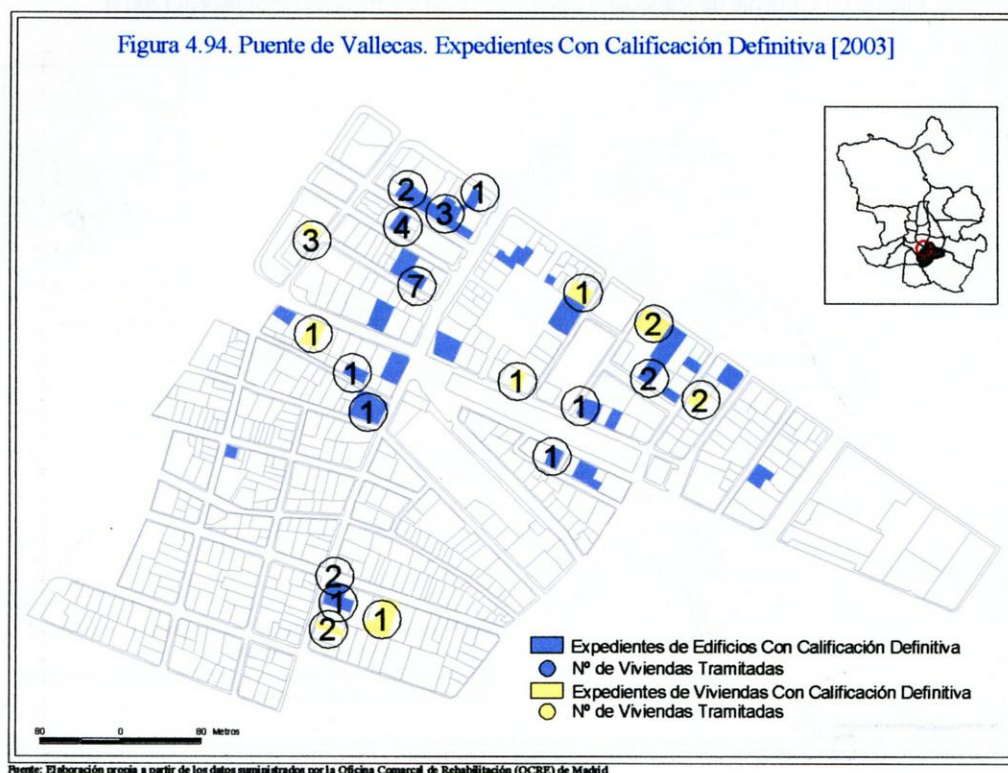
Los únicos expedientes tramitados que ya pueden ser considerados como finalizados, son los que poseen la calificación definitiva por parte de la Comunidad de Madrid. Son expedientes que han seguido los pasos analizados con anterioridad. Esto es, han tenido la calificación provisional, han iniciado y finalizado las obras y se les ha concedido el visto bueno a las mismas. Es entonces cuando reciben el importe presupuestado de la subvención para las obras de rehabilitación solicitadas, suponiendo casi el 60% del coste total de la obra (recordemos que el 40% restante lo tienen que aportar los residentes propietarios de las viviendas o las comunidades de vecinos en el caso de los edificios).



Los expedientes que han obtenido calificación definitiva (Figura 4.94) ascienden a un total de 71 (67% del total de expedientes tramitados). La inversión totaliza 3.125.876,27 € (Cuadro 4.25), repartidos en 32 edificios (el importe de la subvención ha sido del 59,9%), y 39 viviendas (el importe de la subvención ha sido del 65%). Únicamente cuatro expedientes se sitúan en el perímetro ampliado aunque su declaración como Área de Rehabilitación Preferente es mucho más tardía lo que ha podido influir decisivamente en ello.

Todo lo aquí expuesto demuestra que la mayor parte de los expedientes presentados ya han reportado notables mejoras a los edificios y viviendas implicadas y que los trámites burocráticos, aunque largos, dan sus resultados; ahora bien, también apuntan ciertas dudas sobre la incidencia del proceso rehabilitador si comparamos los resultados obtenidos con los previstos. Si el trámite administrativo no es el freno que ha encontrado la rehabilitación, éste habrá que buscarlo en otras posibles causas.

De la misma forma, se pone de manifiesto cómo la situación espacial de los expedientes tramitados tiene una marcada tendencia hacia el área incluida en el perímetro inicial del ARP (Figura 4.90). De los 48 expedientes tramitados de edificios, únicamente 7 se sitúan en el perímetro ampliado y en el caso de las viviendas, éste número se reduce a 3, con independencia del estado de la calificación en el que se encuentren. La gran mayoría de los expedientes se distribuyen uniformemente por todas las calles del sector. Únicamente en aquellas que no cuentan con fincas susceptibles, por un buen estado, de rehabilitación (dotaciones, equipamientos, edificios de viviendas de nueva planta, etc.) no aparecen expedientes tramitados. En ocasiones, la solicitud de rehabilitación del edificio desencadena la de los residentes para sus viviendas. Este hecho es visible en los edificios sitos en la calle Cerro Garabitas, 15 (7 viviendas), Antonia Calas, 6 (5 viviendas) o Antonia Calas, 15 (3 viviendas).

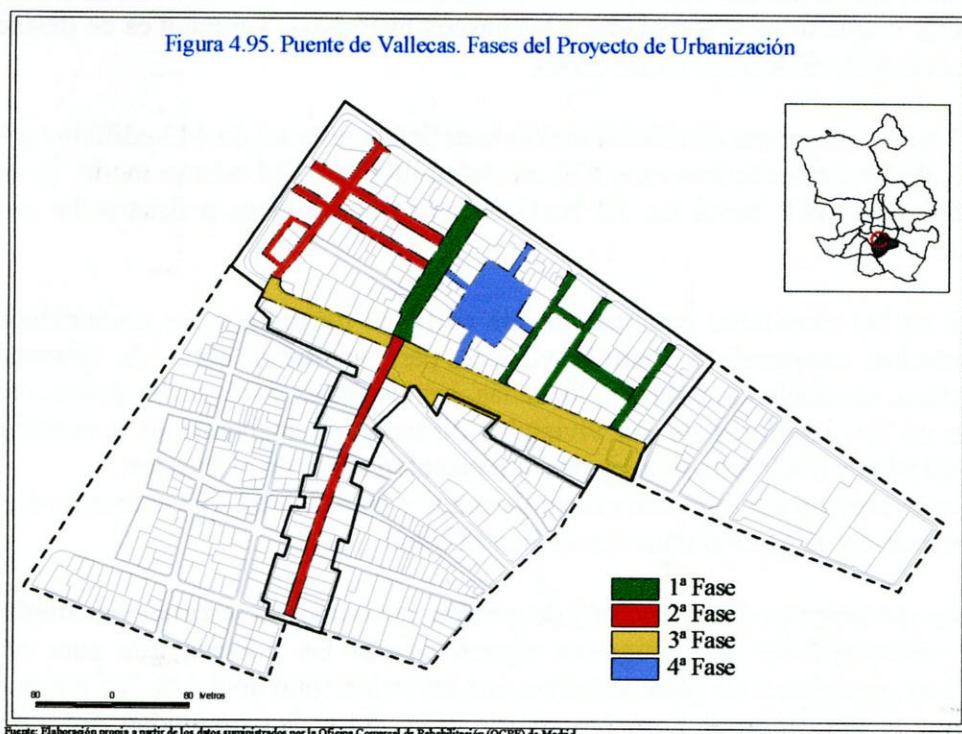


3.3. La intervención del Ayuntamiento de Madrid. Urbanización e Infraestructuras

Las actuaciones que han correspondido al Ayuntamiento de Madrid implican la urbanización y la renovación de las redes en todo el ARP. Han consistido básicamente en las siguientes:

- Renovación completa de las infraestructuras de las redes de servicios básicos, tanto municipales (saneamiento, suministro de agua, alumbrado público y riego e hidrantes) como no municipales (gas, energía eléctrica y telefonía), incluyendo las obras de previsión de las acometidas a los edificios que no estaban realizadas en el momento y la renovación de aquellas necesarias por antigüedad y obsolescencia.
- Sustitución de la pavimentación de las calles y aceras del área, prestando especial atención a la mejora de la accesibilidad para tratar de eliminar así en la medida de lo posible las barreras físicas existentes y proporcionar itinerarios y rutas accesibles, ordenación del tráfico en superficie y la mejora ambiental de las calles.
- Mejora e implantación de nueva señalización e instalación de nuevo mobiliario urbano como parte esencial del viario, principalmente en calles con calzada y acera al mismo nivel.

La intervención se ha desarrollado en sucesivas etapas (Figura 4.95) correspondientes a los sucesivos años transcurridos desde la declaración de ARP. La 1ª Fase, desarrollada en el año 1997 tuvo un coste total de 705.000 € y fue llevada a cabo por la empresa Corviam, S.A.; la 2ª Fase, desarrollada en el año 1998, tuvo un coste total de 716.108 €; por su parte, la 3ª Fase, desarrollada en 1999, tuvo un monto total de 995.713 €. Al igual que el año anterior, fue llevada a cabo por la empresa Fomento de Construcciones y Contratas, S.A.; por último, la 4ª Fase, desarrollada en el año 2000 tuvo un coste aproximado de 208.731 €. No disponemos de los datos referidos a estos dos últimos años de intervención sobre el perímetro ampliado del ARP.



La inversión municipal en urbanización y renovación de infraestructuras se ha visto complementada por las aportaciones estatales (1.193.000 €) y regionales (954.407 €) con lo que el presupuesto previsto ha ascendido a 4.774.440 €. A ello habría que sumar el importe destinado a la construcción de un aparcamiento subterráneo situado bajo la Plaza de Puerto Rubio.

3.4. La ampliación del ARP del Puente de Vallecas

La delimitación de la ampliación (Figura 4.90) queda dividida en tres grandes zonas: la primera es la comprendida entre la Avenida del Monte Igueldo, la Avenida de la Paz, la calle Felisa Méndez y la calle Juan Navarro; la segunda zona sería la comprendida entre la Avenida del Monte Igueldo, la calle Monte Perdido, la calle Párroco Emilio Franco y la calle Peña Gorbea; y por último, la tercera de las zonas, que queda comprendida entre la Avenida de la Albufera, la calle Carbonera y la calle Concordia (Figura 88 y 90).

Este nuevo área presenta una tipología edificatoria colectiva, con 3 ó 4 alturas y fachadas de ladrillo visto con carpinterías metálicas en ventanas y miradores y de edificios antiguos de 1 a 3 plantas (en ocasiones se superan las tres plantas de fachadas), con graves deficiencias en la edificación, tanto en el estado estructural (fisuras, etc.) como en el estado de confort (humedades, acabados, conservación, etc.). En general, son problemas semejantes al área original. Se trata de edificaciones deterioradas con signos de abandono (colocación de apeos), una elevada proporción de viviendas con deficiencias en equipamientos (calefacción, aseos) y graves problemas de hacinamiento (habitaciones con menos de 6 m²).

Al igual que en la zona contigua, las viviendas suelen estar ocupadas por los antiguos propietarios, gran parte de ellos jubilados con pensiones bajas. También existe un importante volumen de viviendas en alquiler. En general, confluye la antigüedad de las viviendas con la antigüedad de la población (más del 25% de la población con más de 65 años), lo que lo hace semejante a los cascos históricos. También es de destacar el elevado porcentaje de locales comerciales.

El nuevo programa de rehabilitación beneficia a un total de 443 edificios y 1.385 viviendas, de las cuales únicamente 670 son rehabilitables. Del mismo modo, se amplía la superficie del ARP hasta las 12 hectáreas. Las actuaciones a desarrollar son las siguientes:

- Obras en los elementos comunes de los edificios dirigidas a las comunidades de propietarios, cooperativas, inquilinos, etc., para acometer obras de cimentación, estructura, saneamiento, cubierta, fachadas, instalaciones, ascensores, patios, etc.
- Obras en los interiores de las viviendas dirigidas exclusivamente a propietarios, arrendatarios y usufructuarios legales que ejecutan obras en el interior.
- Intervenciones en las infraestructuras de redes y en el viario, que corren a cargo del Ayuntamiento de Madrid como en el área original.

Los mecanismos de inversión y de gestión, así como las instituciones implicadas y demás complejidades del programa siguen siendo las mismas que para el área original. Las previsiones de gasto calculan una inversión total de 4.429.725 € repartidos como sigue: el Ministerio de Fomento aporta 1.771.784 €; la Comunidad Autónoma de

Madrid 885.892 €; y los propietarios algo más de 1.771.784 €. A esto hay que añadir los costes de urbanización de los viarios principales y secundarios y de los espacios públicos, que corren a cargo del ayuntamiento.

4.- Conclusiones. Luces y sombras en el Área de Rehabilitación Preferente del Puente de Vallecas

A la vista de los datos aquí ofrecidos, la primera conclusión que se puede extraer es que las administraciones públicas implicadas han cumplido con su cometido en lo relativo a la financiación de las obras realizadas. Así por ejemplo, los costes asociados a las obras en los edificios tramitados han supuesto una cifra de 2.705.000 €, de los cuales, algo más del 54% han sido procedido de los presupuestos institucionales (el coste medio de las obras en los 48 edificios tramitados asciende a algo más de 56.000 €, y la subvención media a más de 30.000 €). Por su parte, el coste total de las obras en las 59 viviendas tramitadas asciende a 570.000 €, de los cuales el 57% han sido subvencionados (327.000 €). El importe medio de los costes de las obras ha rondado los 10.000 € mientras que la subvención ha sido de casi 5.700 €. En principio, estos valores no se alejan de los presupuestos originales y corroboran la afirmación anterior.

Sin embargo, las cifras no se muestran tan claras cuando relacionamos las viviendas y edificios en trámite de rehabilitación con las viviendas y edificios existentes. Sobre esta base se pone de manifiesto una segunda conclusión. La realidad de esta monografía y del programa de intervención demuestra la escasa aceptación popular de la iniciativa rehabilitadora. De las 1.092 viviendas existentes, eran susceptibles de rehabilitación, 493. Si examinamos los expedientes tramitados, veremos que únicamente han sido 58 viviendas las propuestas, es decir, un 11,7% de las susceptibles de ser rehabilitadas. Los valores son inferiores si además le sumamos las viviendas del perímetro de la ampliación. En el caso de los edificios, para los 179 existentes se han tramitado 48 expedientes (un 27%). Estas cifras resumen la iniciativa de rehabilitación y respaldan el argumento de la escasa aceptación (un vistazo a la Figura 4.51 surte el mismo efecto). A pesar de todo, tampoco son datos demasiado alejados de otras intervenciones desarrolladas en la capital, como Lavapiés o Malasaña.

Las causas de esa escasa aceptación habría que buscarlas en el propio origen de la intervención. Así, la estipulación sexta del Convenio firmado por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, en el año 1997, reconoce que *“las subvenciones del Ministerio de Fomento se tramitarán, una vez suscrito el pertinente convenio e iniciadas las actuaciones por la CAM, a través de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes que solicitará el 50% del total de la subvención, abonándose el resto una vez finalizadas las obras y/o anualidad, contra Certificación de obra y recepción en su caso. Las subvenciones con cargo a la CAM se tramitarán en un porcentaje del 50% al inicio de las actuaciones, y abonándose el 50% restante a la finalización de las obras, previa justificación”*. El hecho de obligar al propietario a desembolsar el 100% del coste de la obra de su bolsillo y, una vez concedida la calificación definitiva (o sea, una vez finalizada la obra), devolverle el 60% de la inversión, creemos que constituye el primer gran escollo con el que se han encontrado los residentes.

Otro problema con el que ha chocado la intervención, puesto de manifiesto a través de fuentes cualitativas como la prensa o los propios vecinos, es el elevado

porcentaje de alquileres de renta antigua¹⁴, lo que supone que los caseros tienen que asumir el coste de las obras de rehabilitación, lo que en casi todos los casos desemboca en la no aceptación del propio programa. Ambos problemas creemos que podrían haber sido suavizados de haberse realizado estudios previos y exhaustivos acerca de las condiciones socio-económicas de la población residente. Se hubieran detectado así determinados indicadores (desempleo, cualificación, eventualidad, envejecimiento, régimen de tenencia de las viviendas, y sobre todo, nivel de renta de la población) sociales y económicos de gran importancia en un proceso rehabilitador donde la iniciativa privada juega un papel muy importante, dado que asume el 40% del coste de las obras y anticipa el 100%.

En menor medida, también son criticables los excesivos trámites burocráticos que prolongan en el tiempo el comienzo de las obras así como la llegada de las subvenciones a la finalización de la misma. También puede constituir uno de los escollos que se encuentra la población afectada¹⁵. Aun con todo, el 90% de los expedientes tramitados se encuentran con la calificación definitiva concedida (67%) o, al menos, la provisional (23,6%).

Aun así, la población no ha respondido como se esperaba al llamamiento de las autoridades para que rehabiliten sus edificios o viviendas a pesar de los esfuerzos realizados para que cada vecino fuera informado del plan de rehabilitación; a tal fin se instaló una suboficina¹⁶ en la Junta Municipal de Distrito para facilitar los trámites y que las visitas técnicas no se demoraran. Aunque un tercio de la población se ha acogido a las subvenciones (valores muy similares a las de otras zonas de rehabilitación como Malasaña), hubiera sido deseable una campaña informativa más intensa hacia los residentes, unos estudios sociales más exhaustivos y unos tipos de ayuda más ajustados a los niveles de renta de la población afectada.

A pesar de todas las dificultades encontradas, es evidente que en el "corazón" del Puente de Vallecas se han producido numerosas e importantes modificaciones que, de una u otra manera, han colaborado a la revalorización social, económica y urbana del área. El tiempo dirá su grado de incidencia y su efectividad como medida de freno de la situación de desfavorecimiento que el área sufre. Surgen también algunas dudas acerca del papel que puede jugar la inversión privada que, en principio, al finalizar el proceso de rehabilitación, tendría interés por invertir en un área ya menos degradada (al menos urbanísticamente hablando), con gran centralidad y muy bien comunicada con el resto de Madrid. En caso contrario, todas las grandes inversiones realizadas en el Puente de Vallecas habrían sido, en gran medida, inútiles.

¹⁴ "La reforma del corazón de Vallecas arranca con un año de retraso" El País (1/3/1997).

¹⁵ "Sólo un 10% de los bloques viejos de Vallecas pide ayuda pública" El País (6/10/1997).

¹⁶ Dicha oficina iba a ser gestionada en principio por la asociación vecinal Fedekas, pero la Comunidad de Madrid decidió que funcionase en la Junta Municipal y que del seguimiento se encargasen sólo representantes institucionales. Hasta qué punto éste hecho puede haber condicionado la actitud vecinal hacia el proceso de rehabilitación es un asunto por dilucidar.

* Con estas líneas quisiera agradecer la colaboración prestada por la Oficina Comarcal de Rehabilitación de Edificios (OCRE) de Madrid y, especialmente al jefe de la oficina D. José Izuel, por su inestimable labor de puesta al día y de suministro de información detallada de todo el proceso de rehabilitación, y a D. José Antonio Ramos, jefe de la Junta Municipal de Distrito de Puente de Vallecas, información sin la cual no hubiera sido posible la elaboración de esta monografía.



Figura 4.96. Puente de Vallecas. Vivienda de una planta rehabilitada



Figura 4.97. Puente de Vallecas. Edificio en rehabilitación



Figura 4.98. Puente de Vallecas. Edificio de tres alturas rehabilitado



Figura 4.99. Puente de Vallecas. Cambio de mobiliario urbano y nueva urbanización



Figura 4.100. Puente de Vallecas. Urbanización, mobiliario urbano y reordenación del aparcamiento



Figura 4.101. Puente de Vallecas. Reordenación del tráfico y el aparcamiento

100

100

100

100

100

100

BIBLIOGRAFÍA PUENTE DE VALLECAS

ALGUACIL, J. (2000) *Calidad de vida y praxis urbana: nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*, Editorial Siglo XXI, Madrid.

ÁLVAREZ, A., PALOMAR, P.; SÁNCHEZ, J.M^a (1980) "El desarrollo histórico de la zona sur de Madrid", (en) ÁLVAREZ, A. (Coord.) *Las estaciones ferroviarias de Madrid. Su arquitectura e incidencia en el desarrollo de la ciudad*. Carefil, S.A., Madrid, pp. 147-205.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN URBANA Y RURAL (1976) *Vallecas: las razones de una lucha popular*, Editorial Mañana. Colección Herramientas, volumen 1, Madrid.

COLECTIVO DE ESTUDIOS MEDIOAMBIENTALES Y CIUDADANOS (1990) *Diagnóstico sociológico sobre la demanda de viviendas en Vallecas*, Colectivo EMIC, S.A., Madrid.

COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID (1975) *Madrid en sus barrios: aproximación a la problemática socio-urbanística*, Comisión de Urbanismo del C.O.A.M., Madrid.

COLORADO, C.; CASTELLANOS, L. (1988) *Madrid, villa y puente. Historia de Vallecas*, Editorial El Avapiés, Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1982) *Vallecas. Documentos para difusión y debate*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

CORELLA, P. (1994) "Puentes sobre el Arroyo Abroñigal", *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, Tomo XXXIV, pp. 19-46.

DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA (1992) *Rehabilitación de viviendas. Memoria y organización de la Rehabilitación en la Comunidad de Madrid 1985-1991*, Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid.

EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA (1997) *Memoria de Gestión 1996*, E.M.V., Concejalía de Vivienda, Ayuntamiento de Madrid.

EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA (1999) *Áreas de Rehabilitación Preferente. Intervenciones en el centro histórico de Madrid. 1994-1999*, E.M.V., Concejalía de Vivienda, Ayuntamiento de Madrid.

FEDERACIÓN REGIONAL ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID (2001) *Para seguir avanzando. Memoria de la FRAVM 1998-2001*, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Madrid.

LEIRA, E.; GAGO, J.; SOLANA, I. (1976) "Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 43-63.

REDONDO, A. (1979) "Puente de Vallecas", (en) MOLINA, M. (Coord.) *De la Plaza de Santa Cruz a la Villa de Vallecas*. Espasa Calpe, S.A., Madrid, pp. 681-700.

SAMBRICIO, C (1999) *La vivienda en Madrid en la década de los 50: el Plan de Urgencia Social*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid.

TERÁN, M. (1961) *El desarrollo espacial de Madrid a partir de 1868*, Instituto Juan Sebastián Elcano, Madrid.

TROITIÑO VINUESA, M.A. (1979) "Portazgo-Alto del Arenal", (en) MOLINA CAMPUZANO, M. (Coord.) *De la Plaza de Santa Cruz a la Villa de Vallecas*. Espasa Calpe, S.A., Madrid, pp. 721-740.

VALENZUELA, M. (1969) "El Barrio de Doña Carlota en la aglomeración del Puente de Vallecas", *Estudios Geográficos*, vol. XXX, nº 114, pp. 403-453.

VALENZUELA, M. (1974) "Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)", *Estudios Geográficos*, vol. XXXV, nº 134, pp. 593-655.

VALENZUELA, M. (1978) "Ciudad y acción municipal: la política de vivienda del Ayuntamiento de Madrid (1868-1978)", *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, Tomo XV, pp. 327-361.

VÁZQUEZ, J.Mª & LÓPEZ, P. (1966) *Palomeras. Una parroquia suburbana. Estudio Sociológico*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

“Casa para todos, aquí y pronto”

“Eslogan” vecinal durante las expropiaciones de los años sesenta

4.8. LA PERSISTENCIA DEL DESFAVORECIMIENTO EN EL PROGRAMA DE BARRIOS EN REMODELACIÓN. EL CASO DE PORTAZGO-PALOMERAS

4.8.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del Barrio de Portazgo

Con el nombre de Palomeras se conoce a la zona situada entre el sur de la antigua carretera de Valencia, hoy Avenida de la Albufera, y el ferrocarril de Madrid a Barcelona. Por el oeste el límite se establece en el estadio del Rayo Vallecano, coincidiendo con el borde del suburbio de Puente de Vallecas, mientras que por el este se sitúa en la vía de circunvalación M-40. Situado pues, en el sureste de Madrid, es un barrio de muy reciente historia urbana. Los límites urbanos del estudio de caso (Figura 4.102) son los siguientes: por el norte, la Avenida de la Albufera; por el oeste la calle de Buenos Aires; por el sur la Avenida de Pablo Neruda; por el este las calles de Sierra Faladora, Guadaira, Pedro Laborde y Tángier.

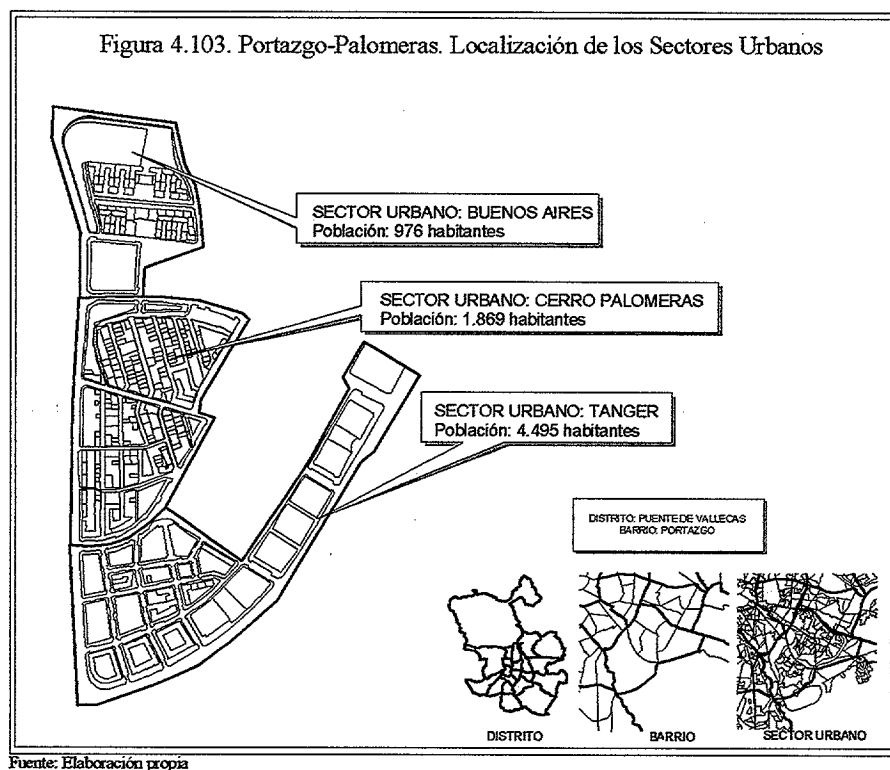
En este ámbito se incardina nuestro estudio de caso. Se corresponde con una pieza urbana, enclavada en plena zona del proceso de renovación del área de Palomeras que fue llevado a cabo en sucesivas etapas. El área del estudio de caso sirve de nexo de unión entre tres de las mayores remodelaciones producidas en el ámbito: Palomeras Sureste (1ª Fase), Palomeras Norte (2ª Fase) y Palomeras Bajas o Madrid Sur (4ª Fase). Corresponde a una porción de la denominada como Palomeras Tercera Fase¹.

La composición por sectores urbanos es la siguiente (Figura 4.103): al norte, el denominado como *Buenos Aires*, con una población según el Padrón de Habitantes del año 1996, de 976 habitantes; hacia el sur, el sector denominado como *Cerro Palomeras*, con una población total de 1.869 habitantes; y por último, el sector localizado más al sur, denominado como *Tángier*, que acoge un total de 4.495 habitantes, los dos últimos integrados en su totalidad en la remodelación.

A lo largo de su historia, Palomeras (y también el Puente de Vallecas) ha ido perteneciendo a diferentes delimitaciones administrativas. La comparación cronológica de estadísticas de población resulta pues difícil. La división territorial vigente desde el

¹ La denominación de la remodelación en cuestión ha sido recogida en diferentes publicaciones también como Palomeras Altas (IVIMA, 1986) o Palomeras Sur (Paredes, 1987; Peribáñez, 2003).

año 1988 estableció los siguientes barrios: San Diego, Portazgo² (en el que se incluye el área de estudio de Portazgo-Palomeras), Entrevías, Palomeras Bajas, Palomeras Sureste y Numancia. Esta última división tratará de mostrar, con todas las reticencias que una línea sobre un plano plantea, las diferentes piezas urbanísticas que configuran el distrito.



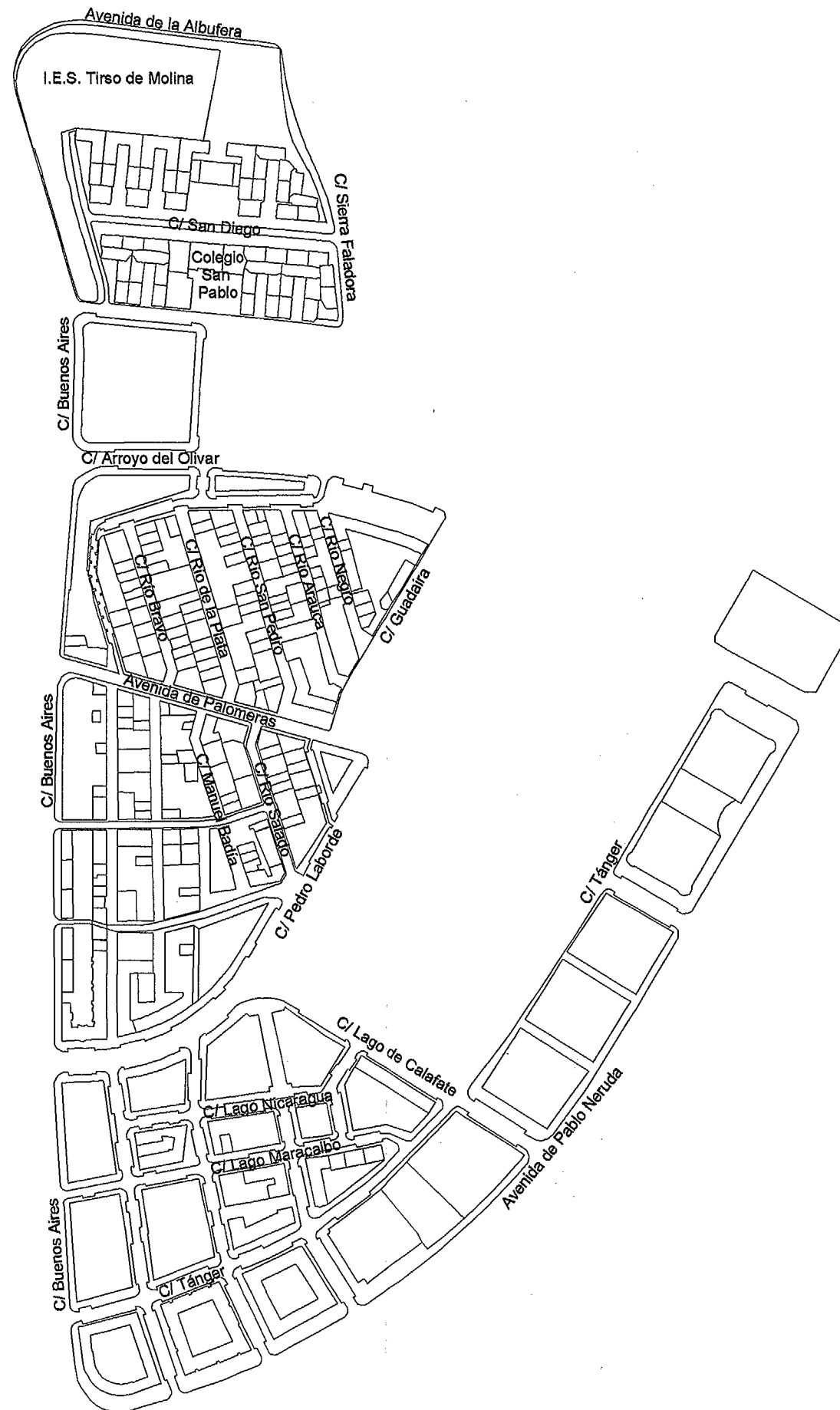
El término municipal de Vallecas quedó constituido en 1832, año en que se produjo la división administrativa del país. Durante la primera mitad del siglo XIX siguió manteniendo un marcado carácter rural, cuya importancia respecto a Madrid se derivó únicamente de ser un municipio de su periferia, asentado sobre un eje de acceso y abastecedor de productos agrarios.

La conformación de nuestra área de estudio³, a diferencia de la zona de Puente de Vallecas, no se produce hasta bien avanzado el siglo XX. Únicamente encontramos edificaciones aisladas, de marcado carácter rural en las proximidades de la carretera de Valencia, hoy Avenida de la Albufera. Las primeras edificaciones consolidadas se van a producir en torno a los ejes tradicionales de tránsito y en la zona conocida como Cerro Palomeras. Se configuró así un núcleo diseminado de viviendas que, con el paso del tiempo se fue rodeando de edificaciones de autoconstrucción que fueron las que caracterizaron a la zona de estudio y las que están en la base de su origen como área problemática.

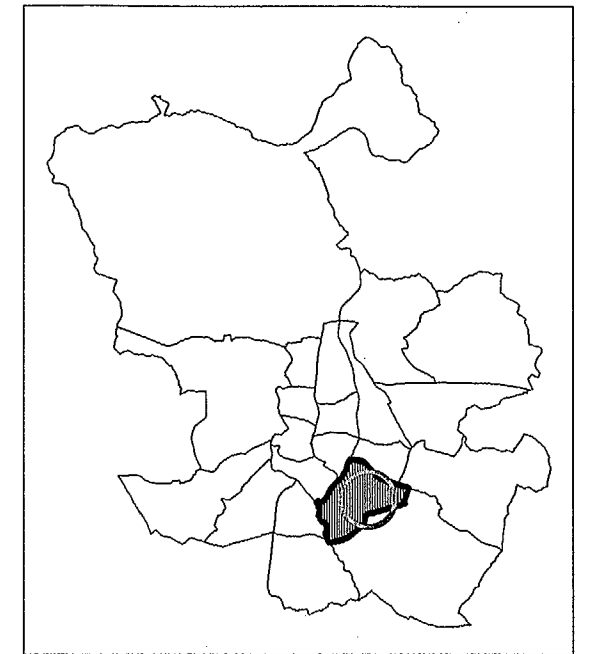
² Según Colorado & Castellanos (1988:26) la palabra "portazgo" procedería de la cantidad de dinero que había que pagar por el uso de un camino y el edificio donde ese importe era satisfecho. Haría clara alusión al trazado del camino que unía Madrid con Valencia, actualmente denominado como Avenida de la Albufera.

³ Para este apartado consideramos básicas las aportaciones de Terán (1961) y Valenzuela (1974).

Figura 4.102. Portazgo-Palomeras. Localización y Plano Parcelario



Portazgo-Palomeras



200

0

200 Metros



Su crecimiento a partir de la Guerra Civil se halla unido a un intenso proceso de inmigración desde las zonas rurales españolas hacia las grandes capitales, fruto de la crisis rural y sin parangón en la historia urbanística española que afianzan el papel del área como núcleo receptor de población y de mano de obra barata y poco cualificada en general (Calle, 1979:741). Junto a ello, juegan un papel importante otros aspectos como la gran cantidad de suelo vacante que propiciará la explosiva aparición de asentamientos chabolistas, o la propia estructura del suelo fuertemente fragmentada y que también influirá en el desarrollo urbano posterior. También influyó la tolerancia administrativa frente a este proceso paulatino de ocupación del suelo mediante parcelaciones ilegales⁴. Este hecho ya ha sido debidamente documentado en capítulos precedentes.

Durante estos años se produce la proliferación de asentamientos chabolistas ilegales sobre suelo rústico en las zonas exteriores de viviendas consolidadas del Puente. En estas primeras décadas, la mayor parte de Vallecas, incluida la zona de estudio, no tenía existencia oficial. Para las autoridades, “aquellos, toda la ancha franja comprendida entre el barrio de Puente y Villa, era zona verde” (Colorado & Castellanos, 1988:147). Se iría configurando el área como clara receptora de población que no encuentra otra salida para alojarse que la propia construcción de su vivienda. “La ley que domina en la creación primero, y luego en el desarrollo espacial de estos barrios después, es la de la espontaneidad” (Troitiño, 1979:722). El fenómeno de la autoconstrucción originó la aparición de un impresionante suburbio, al más puro estilo tercermundista, en ésta y en otras zonas de Madrid, que, con el paso de los años y coincidiendo con el deterioro de las condiciones de vida de la población y con una cierta presión sobre las autoridades, desembocaría en el *Plan de Urgencia Social*⁵ de 1957. Puesto en marcha por el Ministerio de la Vivienda, incluyó entre sus intervenciones más relevantes la construcción de los poblados mínimos y de absorción, básicamente en la zona de Entrevías. En el área de estudio se construyeron 2.670 viviendas (114 en poblados dirigidos, 750 en poblados mínimos y 576 en poblados de absorción). La colaboración con otros organismos como la *Obra Sindical del Hogar* (OSH) dio lugar a la construcción de colonias públicas como las de Erillas y Alto del Arenal.

Por su parte, la iniciativa municipal, a través del *Patronato Municipal de la Vivienda* (PMV) actuó con la creación de ocho colonias residenciales: San Francisco Javier, San Jorge, San José, Dulce Nombre de María, Ntra. Sra. de los Ángeles, Virgen del Rosario, Virgen de la Torre y San Pablo, esta última incluida en el sector urbano denominado como *Buenos aires* (Foto 5). En total fueron 7.890 nuevas viviendas, todavía insuficientes para resolver la demanda. La característica principal de todas ellas es que se encuentran enquistadas en medio de barriadas de infravivienda. Aun con toda la precariedad de las mismas, estas urbanizaciones presentaban la mejor calidad residencial de la zona. Como reconoce el ex-alcalde de Madrid, Juan Barranco, “allí vivía gente de otro estatus, dentro de que eran gente trabajadora y modesta, pues marcaban otro estatus entre los que vivíamos en las casas bajas”. En todas estas colonias eran comunes las graves deficiencias, seguramente motivadas por la rapidez en su construcción y una carencia de estudio de las necesidades que requeriría cualquier aglomeración de población. Esto hizo el que fueran necesarias reformas en un plazo

⁴ El Plan General de 1941 ya calificaba a Vallecas como suburbio y atribuía la categoría de “edificable” a la zona ya consolidada del Puente de Vallecas (COPLACO, 1982:13). Se proyectó igualmente sobre su suelo un poblado satélite, de 40.000 habitantes, que nunca se llegó a construir (Calle, 1979:742).

⁵ Aunque ya ha sido tratado en capítulos anteriores, recomendamos las siguientes lecturas sobre el *Plan de Urgencia Social*: Sambricio (1999); Roch (1999); López de Lucio (1999).

muy breve de tiempo. Pero más que las deficiencias constructivas en sí, "lo que ha supuesto una fuente inagotable de problemas para sus habitantes ha sido la falta de mentalidad urbanística que las caracteriza" (Colorado & Castellanos, 1988:181).

La década de los sesenta se caracterizó por la densificación del Puente de Vallecas, sometida a un fuerte proceso de renovación puntual, por la construcción de un gran número de colonias gracias al apoyo de la administración hacia la iniciativa privada y por la consolidación de la zona chabolista de Palomeras y de las construcciones periféricas más cercanas a la Avenida de la Albufera, en este caso parte de las edificaciones incluidas en el sector urbano de *Cerro Palomeras*. Estas parcelaciones periféricas deben ser entendidas como un proceso de producción de suelo residencial, "consistente en un previo proceso de regularización de propiedades rústicas existentes, mediante la creación de una serie de calles que se entrecortan, y de cuyo resultado final resultan una serie de parcelas aptas para construir las correspondientes viviendas" (Álvarez et al., 1980:180).

En lo que respecta a Palomeras, el periodo democrático estuvo marcado por la puesta en marcha de una de las intervenciones públicas de mayor relevancia en la historia del urbanismo español, el *Programa de Barrios en Remodelación* (motivado por el fracaso de los diferentes Planes Parciales⁶ y por la oposición vecinal) como resultado de la adopción de diferentes planteamientos por parte de la Administración hasta entonces nunca vistos. El realojamiento "in situ", la obtención de una vivienda digna (Foto 1 y 2), junto con las suficientes dotaciones y equipamientos, las condiciones de financiación, etc., constituyeron los principales hitos alcanzados por la presión vecinal. Se remodelaron así las zonas de Palomeras Sureste, Palomeras Norte y Madrid Sur, junto con el área conocida como Palomeras Tercera Fase y que se corresponde parcialmente con los sectores urbanos de *Tánger* y *Cerro Palomeras* (Figura 4.104). A caballo entre la década de los ochenta y la de los noventa culminó el proceso de conformación urbana del distrito en general, y de nuestro estudio de caso en particular.

De este modo, fruto de una peculiar historia urbanística, encontraremos en esta pieza urbana todo un abanico de tipologías constructivas desarrolladas en apartados posteriores: colonias municipales de los años cincuenta como San Pablo (Foto 5), en la actualidad destinadas a la sustitución por otras edificaciones de carácter, tipología, tamaño y adecuación diferentes (Foto 6); edificaciones periféricas de épocas dispares conviviendo en el *Cerro Palomeras* (Foto 3 y 4); y edificaciones en manzana cerrada en el resto del área.

4.8.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

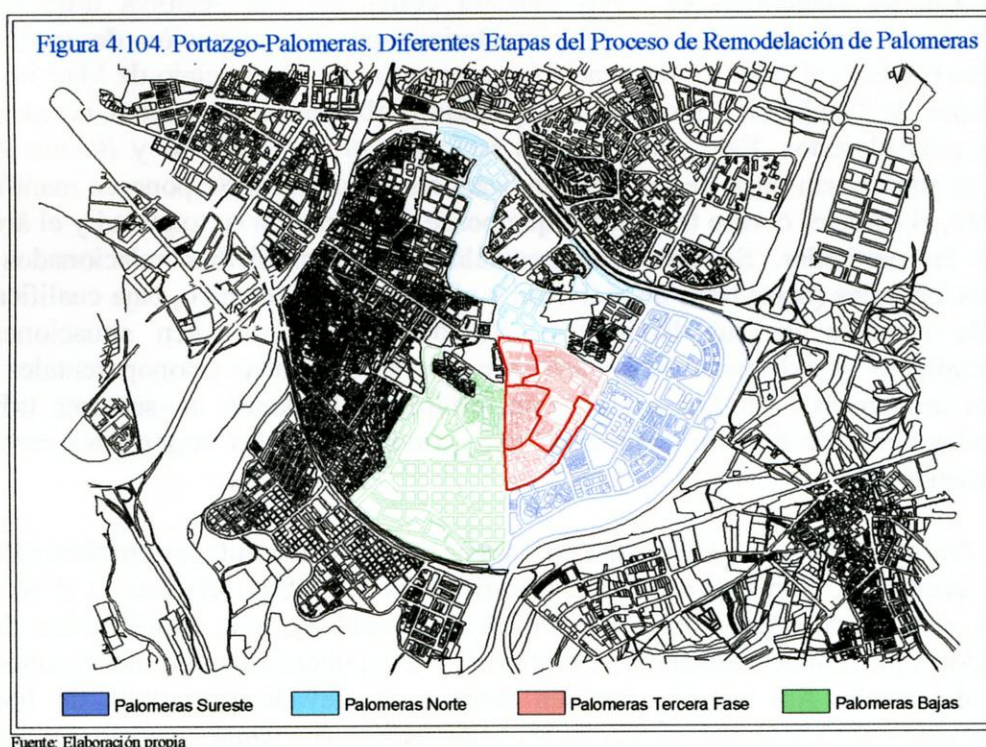
Uno de los fenómenos impulsores de las parcelaciones periféricas fue el proceso de anexión municipal que Madrid hizo de los términos colindantes. Así, Vallecas pasó a

⁶ Basados en expropiaciones del Ministerio de la Vivienda conforme al Acuerdo de Delimitación de las Expropiaciones de 3 de junio de 1977. Paradójicamente, dos días antes de las primeras elecciones democráticas. La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), estableció cinco polígonos de expropiación que incluían la totalidad de las zonas de infravivienda y todo el suelo vacante y edificable. El hecho de que afectara tanto a chabolistas como a grandes propietarios de terreno motivó la unión reivindicativa de ambos grupos, y a la postre, la no entrada en vigor del acuerdo.

incluirse como territorio de la capital. Este proceso de absorción de municipios⁷, originó un crecimiento no previsto por los planes generales y la aparición del fenómeno de la autoconstrucción. La intervención pública se produce tímidamente, aún a pesar de tener unas cifras elevadas, en comparación con la gravedad del problema.

Aunque resulte paradójico, uno de los procesos que han desembocado en el desfavorecimiento actual de Palomeras procede de un tipo de intervención que dejó de lado los problemas sociales de la población afectada, que vio satisfechas sus reivindicaciones de una vivienda digna y que, sin embargo, dejó de lado aspectos muy importantes que años después, con la llegada de periodos de crisis, de reestructuraciones laborales, etc., tuvo su reflejo directo en la materialización del desfavorecimiento actual. Así, hoy día, la población del área de estudio sigue careciendo de niveles de educación y de formación laboral adecuados a las nuevas condiciones que el mercado de trabajo impone. Se manifiesta en elevadas tasas de desempleo y en unas elevadas carencias socioeconómicas de los residentes.

Como reconoce el Programa de Actuaciones Inmediatas (PAI) de Vallecas, el área de Portazgo se califica como tejido “subestándar” y colonias de Palomeras⁸. En general, los agentes urbanos también son los responsables, en cierta medida, de los procesos de desfavorecimiento actual de Palomeras. Tanto los pequeños y medianos propietarios como la propia Administración (CIDUR, 1976:67-69).



⁷ De 1.138.000 habitantes en 1930 pasa a tener 2.260.000 habitantes en 1960 (Vázquez & López, 1966:11).

⁸ Comprende el espacio intermedio entre el del Puente de Vallecas, al que se encuentra vinculado sin solución de continuidad, y las zonas industriales y universitaria al noroeste de la Villa de Vallecas. Corresponde a tejido urbano consolidado a nivel estándar (colonias), a tejido urbano de nivel subestándar, a suelo vacante y a suelo en transformación que se encuentra en proceso de edificación (COPLACO, 1982:109).

Por tanto, son varios los factores que han influido más decisivamente en los procesos de desfavorecimiento de Palomeras: la localización respecto a Madrid; la existencia de zonas periféricas abundantes zonas libres; la tolerancia administrativa hacia el proceso de autoconstrucción; la estructura de la propiedad, medianamente fragmentada; la homogeneidad de la población que, en numerosas ocasiones, pertenece a un mismo pueblo y se asienta como tal en las proximidades de sus convecinos. Estos cinco factores fueron los que facilitaron el encuentro entre la población inmigrante desorganizada y su nuevo medio físico. "Encuentro que originaría la historia reciente de Palomeras" (Calle, 1979:744).

Pero el principal problema del fenómeno del suburbio y del chabolismo no reside en el hecho físico que lo caracteriza, sino en la mentalidad que se va conformando en los habitantes de tales zonas. La gran carencia de medios, unida a la falta de preparación y de cohesión, impide que por sí mismos puedan salir de la situación en que se encuentran. "Es como un círculo vicioso que va engendrando sus propias causas" (Vázquez & López, 1966:15).

4.8.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

Del distrito que describe Valenzuela en el año 1969 ("mancha inconcreta, de aspecto ameboide, carente de límites urbanísticos y geográficos") al actual existen enormes diferencias. La caracterización cuantitativa procedente del análisis de los datos del Padrón de Habitantes de 1996 muestra cómo los tres sectores urbanos que configuran el área de Palomeras se caracterizan por la superación de numerosos umbrales respecto al valor de referencia (en este caso el del municipio de Madrid). Son situaciones de "multiprivación", en los que los problemas existen pero no alcanzan valores muy elevados. Esto ocurre en los sectores *Cerro Palomeras* y *Buenos Aires*, donde se sobrepasan doce de los trece indicadores propuestos. Se pone de manifiesto, por tanto, el carácter obrero tradicional que posee el distrito en su totalidad y el área de estudio en particular. Se trata fundamentalmente de problemas relacionados con aspectos laborales (bajas tasas de actividad y elevadas de desempleo, baja cualificación falta de estudios de sus habitantes). También están presentes situaciones de envejecimiento⁹ y existencia de hogares con nuevas dinámicas (monoparentales y de familias numerosas). En todos los casos, estaremos hablando de sectores urbanos calificados como de desfavorecimiento "muy grave", dadas las importantes carencias que presentan.

Por otro lado, el sector urbano de *Tánger* es el que acumula las problemáticas de mayor intensidad. Son especialmente significativas las cifras relativas al desempleo (38,3% el total, 50,6% el juvenil y 44,7% el femenino), a la cualificación de los trabajadores (41,1% de trabajadores eventuales) y a la población con estudios superiores (2,8% del total). Así mismo, también destaca el elevado porcentaje de hogares monoparentales (15,9%) que, junto con los bajos índices en cuanto a personas y hogares con edad pensionista, nos dan una idea del carácter del barrio. Se trata de población joven, procedente de las últimas remodelaciones del área de Palomeras y de realojamientos de otras zonas, con bajos niveles de cualificación laboral y educacional.

⁹ Este fenómeno tiene mucho que ver con el arraigo de la población a su lugar de residencia ya que todavía no se ha producido el relevo generacional de aquellas poblaciones que en su día ocuparon el suburbio valleciano a raíz de las fuertes emigraciones de los años cincuenta.

Sin embargo, las cifras pueden esconder las diferencias existentes entre los diferentes sectores urbanos en cuanto a su tipología y origen constructivo.

La problemática relacionada con el entorno construido se ve claramente reducida en los espacios afectados por el proceso de remodelación de las décadas de los ochenta y noventa, como ocurre en todo el sector urbano de *Tánger*, y buena parte del de *Cerro Palomeras*. Además, cuentan con los adecuados estándares en materia de dotaciones, equipamientos, etc. La parte septentrional de la Avenida de Palomeras acumula las siguientes carencias: la falta de espacios libres; el deterioro del espacio público; la mala accesibilidad; las dificultades del tráfico rodado y los problemas asociados a la antigüedad de las viviendas. Se trata en todo caso de espacios urbanos consolidados en los años sesenta y que adolecen de una rigurosa normativa urbanística (*Cerro Palomeras*) y de las deficiencias asociadas a las promociones públicas de la época (Colonia San Pablo en el sector de *Buenos Aires*). En este último caso son más notorias las deficiencias constructivas y está en desarrollo el proceso de sustitución (Foto 6).

Al igual que ocurre en otros estudios de caso, agravado por la existencia de un espacio urbano de calidad, en Portazo-Palomeras se esconde una problemática de índole social. La dimensión del desfavorecimiento que más nos interesa recalcar es precisamente su falta de relación con la tipología edificatoria. Únicamente es detectable la dificultad de integración de un determinado colectivo, los gitanos, que se produce de forma puntual en algunos de los edificios de realojamiento o en algunas viviendas “ocupadas” de la Colonia de San Pablo destinadas a la demolición. Su presencia en este caso dificulta y retrasa el proceso de sustitución de las viviendas.

4.8.4. Políticas e instrumentos para la intervención

Aunque su origen data de fechas mucho más tempranas, las políticas de intervención en el área de Palomeras coinciden temporalmente con las aplicadas, o con los intentos de ello, en el área de Puente de Vallecas. Toda la normativa previa a los años cincuenta del siglo XX constituyen los antecedentes históricos de la intervención en esta área. El *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1941* o el *Plan de Creación de Núcleos Satélites de 1950*, constituyen los ejemplos más representativos de ello. Fue por tanto el *Plan de Urgencia Social de 1957* el principal elemento de referencia en el proceso de intervención sobre todo el Distrito de Puente de Vallecas.

El *Plan General de Ordenación Urbana de 1963* califica el área de Palomeras como “suelo urbano residencial” (igual que casi la práctica totalidad del distrito), reconociendo la existencia de grandes áreas de infravivienda. Reconoce igualmente la necesidad de que el planeamiento parcial se oriente hacia el realojo de la población existente. En principio no se reconocerá así, pero las luchas vecinales y las sucesivas tensiones de casi una década marcan la dinámica actual del sector. Estas décadas (cincuenta y sesenta) se caracterizaron por el hecho de que el Ministerio facilitó la intervención privada a través del *Plan Nacional de Vivienda*, con ayudas a la actuación para la construcción de viviendas de renta limitada.

En el año 1974 se intenta desarrollar el *Plan Parcial del Sector de Edificación Abierta Puente de Vallecas* (Acuerdo 158/74), en el cual estaba incluida parte de nuestra zona de estudio. La Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) plantea la actuación sobre el área de infravivienda y numerosas colonias pre-existentes,

inscribiéndose en el plan como unidades con volumen a cuenta. Al sur de la Avenida de la Albufera¹⁰, coincidiendo con nuestra zona de estudio, se modifican las previsiones del Plan General en el sentido de pasar de edificación abierta a manzana cerrada. Igualmente se plantea la erradicación del chabolismo con la expulsión de los residentes, bajo el mecanismo de la expropiación. El espaldarazo final lo dio el Decreto de expropiación (1976), a partir del cual surgió la respuesta que la administración se ve obligada a dar ante el rechazo mostrado por los residentes, lo que provocó la revisión del Plan Parcial y finalmente su no entrada en vigor y sí el de la remodelación planteada por los propios habitantes.

Bajo este tipo de intervención, los denominados como Planes Parciales¹¹ se escondía un intento de erradicación del chabolismo pero expulsando para ello a la población. Fueron elaborados en los gabinetes técnicos de la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU), sin el suficiente contacto con la realidad de las zonas afectadas pretendiendo cambiar la fisonomía del barrio. Los planes de renovación-expulsión (como eran conocidos por los residentes) originaron una respuesta inmediata por parte de las asociaciones de vecinos (agrupadas en torno a la Coordinadora de Vivienda y Urbanismo).

El *Programa de Barrios en Remodelación*¹² fue el principal logro de las asociaciones vecinales. Surgió al amparo de anteriores planificaciones (Planes Parciales) que habían sufrido el rechazo de la población. Este programa respondía a los planteamientos del Plan General del año 1985 en el que se dice textualmente que: “*estos nuevos barrios de Madrid, vendrán a desarrollar y ejemplificar las grandes propuestas, en sus contenidos políticos más significativos: recualificar el sur de la ciudad; y aprovechar los intersticios vacantes para completar, conectar y equipar los barrios periféricos más desfavorecidos, en el proceso de desarrollo urbano de los últimos años*”.

Nuestra zona de estudio queda enclavada en la última fase del proceso de remodelación. Conocida también como *Palomeras Bajas Tercera Fase*, coincide con una extensa zona de infravivienda que la ocupaba, intercaladas con edificaciones consolidadas. Se decidió utilizar la última fase de la remodelación para rellenarla y completarla. De los tres sectores de estudio, uno se encuentra incluido en su totalidad en dicha operación, *Tánger*, y otro, *Cerro Palomeras*, lo hace en un 50% de su superficie.

Hasta la fecha no se han producido más intervenciones públicas sobre nuestra zona de estudio. Para el conjunto del distrito se puso en marcha el *Plan de Inversiones en los distritos de Puente y Villa de Vallecas* constituyendo así el principal referente de actuación hasta la fecha. Está basado en el consenso alcanzado entre la Federación

¹⁰ Al Norte de esta vía se crean grandes manzanas de polígonos de edificación abierta.

¹¹ Además de los dos citados también se plantean los siguientes: P.P. Polígono San Diego; P.P. Entrevías Viejo; P.P. Entrevías Nuevo; P.P. Pozo del Tío Raimundo; P.P. Palomeras Sureste; P.P. Zona Industrial de Vallecas; P.P. Zona Industrial Carretera Vicalvaro en Vallecas; P.P. Casco Antiguo de la Villa de Vallecas; P.P. Barrio Milano; P.P. Camino del Congosto; P.P. Santa Eugenia; P.P. Equipamiento; P.P. Avenida de la Paz 1ª Fase; P.P. Avenida de la Paz 2ª Fase (CIDUR, 1976:74).

¹² En los ámbitos de Fontarrón y Vallecas se construyeron casi una tercera parte del total de viviendas del programa (38.792 sobre 837,8 hectáreas) en consonancia con la propia situación del área.

Existe una amplia bibliografía sobre este programa ya citada en otros capítulos de esta investigación. También recomendamos la lectura de Rodríguez (1990), Concha & Alguacil (1987) y UPM (1986) para referirse a la vertiente social de la remodelación.

Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), la Coordinadora de Asociaciones de Vecinos de Vallecas y Vallecas Villa y la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM). Con un horizonte temporal de cinco años (2000-2005) cuenta con una inversión que ronda los 108 millones de euros. La información del plan ya ha sido comentada en el estudio de caso anterior.

4.8.5. Agentes intervinientes

Aunque hoy día no tengan relevancia, uno de los principales agentes que han intervenido en Palomeras son los propios propietarios rurales que fueron parcelando ilegalmente un suelo rústico. De esta forma, mediante un proceso de especulación creciente, un espacio rural, “tan solo y exclusivamente por la acción de sus habitantes, ante el abandono público, se fue convirtiendo en un suelo urbano marginal, en el que se alojó un gran número de trabajadores” (Troitiño, 1979:725).

Otro de los agentes que intervinieron en el proceso fue la *Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y Alrededores* (CGOUMA). Como organismo dependiente del Ministerio de la Vivienda, puso en marcha el Plan para la Ordenación General de los Suburbios (1948). Llevó a cabo la concesión de créditos a la construcción, los proyectos de urbanización¹³ y la aplicación de la denominada como “expropiación forzosa”.

En el año 1944 se creó el *Patronato Municipal de la Vivienda* (PMV). En él estaban representados el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), el Banco de Crédito Local de España y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional. La finalidad del Patronato fue promover viviendas modestas acogidas a la Ley de Viviendas Protegidas, bien directamente, bien en colaboración con otros organismos como la Dirección General de Regiones Devastadas, la Obra Sindical del Hogar (OSH) u otros (Valenzuela, 1978:347). Construyó diversas barriadas¹⁴ durante los años cincuenta en la periferia madrileña como remedio contra el chabolismo. De hecho, muy a menudo sus actuaciones dieron nacimiento a una nueva versión del chabolismo, la vertical, dado lo reducido de las viviendas y la mala calidad de la construcción.

En 1964 se creó la *Gerencia Municipal de Urbanismo* (GMU) al amparo de lo dispuesto en el Reglamento que desarrollaba la Ley del Área Metropolitana de 1963; entre sus facultades estaba la de ejecutar los proyectos de construcción de viviendas que el Ayuntamiento acordase. Entre sus aportaciones se encuentra la elaboración del Plan Parcial del Sector de Edificación Abierta Puente de Vallecas (1974).

La pasividad de la iniciativa privada¹⁵ ante el plan de viviendas sociales hizo necesaria la creación de una sociedad mixta entre el Ayuntamiento de Madrid, el Instituto Nacional de la Vivienda y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid,

¹³ Generalmente la Comisaría fue la encargada de las obras de urbanización para que otros organismos pudieran construir. Únicamente en ocasiones se vio obligada a construir para acoger a los afectados por las expropiaciones.

¹⁴ Entre ellas la de San Pablo, pero también las de San Francisco Javier, San Jorge, San José, Dulce Nombre de María, Nuestra Señora de los Ángeles, Virgen del Rosario y Virgen de la Torre.

¹⁵ No intervino en el área de estudio pero sí en sus proximidades en forma de colonias residenciales, carentes de urbanización, equipamientos y servicios urbanos (Colonia Nuestra Señora del Castañar, Convipro, Alcalá de Guadaira, Guadarrama, Villota, Sardinero y Álamos entre otras) acogiendo a los beneficios de la protección estatal.

denominada *Viviendas Sociales de Madrid, S.A. (VISOMSA)*. Fundada en 1977, se planteó como objetivo construir 12.000 viviendas en un plazo de dos años con el objeto de erradicar el chabolismo madrileño¹⁶.

Si algo destaca en el proceso de conformación de nuestra área de estudio, generalizable por otra parte a amplias zonas del distrito, es el importante peso que el asociacionismo vecinal ha jugado en el proceso. Comenzó con el *Proyecto de Expropiación del Polígono de San Diego* en el año 1968, que fue la gota que colmó el vaso de una situación insostenible por más tiempo. En ese mismo año se fundó la Asociación de Vecinos de Palomeras Bajas, la primera asociación de este tipo legalizada en España¹⁷. Reclamaban una vivienda digna y luchaban contra los Planes Parciales de las zonas de estudio, alegando diversas deficiencias: la falta de estudios socio-económicos y urbanísticos (se ignora que casi el 60% de las viviendas son en régimen de alquiler, con lo que el sentimiento de indefensión es mayor); la creación de una Junta Mixta de Compensación que dejaba a los pequeños propietarios sin posibilidades de defender sus intereses; diferencias entre los precios de expropiación y los precios del mercado; la entrada de la iniciativa privada y con ello irremediamente la expulsión de la población residente. Finalmente, se consiguieron la mayor parte de las reivindicaciones y la puesta en marcha del programa de remodelación.

En la misma línea, pero ya décadas después, el movimiento vecinal se va a manifestar a través del Convenio con el *Ayuntamiento de Madrid* y la *Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM)* que se ha plasmado en el *Plan de Inversiones en los Distritos de Puente y Villa de Vallecas*, un importante programa de intervenciones, presupuestariamente muy bien dotado y con un marcado carácter integral. En el mismo interviene igualmente la *Comunidad de Madrid (CAM)* a través de sus diferentes Consejerías.

Sin lugar a dudas ha sido el *Programa de Barrios en Remodelación* la intervención que ha tenido un papel más decisivo en la reestructuración del área a partir de la aceptación de la reivindicación histórica de la "deuda social" para con los habitantes de la periferia madrileña. Se consiguen: el realojo "in situ" de los residentes; el respeto al régimen de propiedad; la valoración de la antigua vivienda; la promoción directa de las nuevas viviendas; la traducción en un proceso simultáneo y homogéneo del conjunto; así como unas condiciones beneficiosas de financiación. Se trataba de conseguir que el *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU)* afrontara la delimitación del área en cinco polígonos de expropiación y la creación de una sociedad de gestión (*Ordenación y Realojamientos de Vallecas, S.A.*), con capital público y sin ánimo de lucro con el objetivo de obtener suelo libre para el realojo y garantizar el equipamiento necesario¹⁸. El Consejo de Administración de OREVASA estaba

¹⁶ Mediante convenios con las administraciones públicas, se encargó de la promoción de la inmensa mayoría de las actuaciones (Vinueza, 1987:8).

¹⁷ El movimiento asociativo ha sido muy fuerte a lo largo de la reciente historia en toda la zona de Vallecas. En 1899 se creó la Sociedad Recreativa del Comercio con el objetivo de "velar y defender sus intereses y los del vecindario recabando del gobierno ciertas mejoras que habrían de llevar la prosperidad al barrio". En la misma línea estaban la Sociedad de Propietarios de Doña Carlota, la Asociación de Propietarios, Comerciantes y Vecinos para el Progreso del Barrio de Nueva Numancia o la Asociación de Propietarios de Puente de Vallecas.

¹⁸ Para llevar a cabo la tarea se encontraba el obstáculo de que el suelo necesario se encontraba en manos de grandes propietarios (algunos tan "famosos" como los Hermanos Santos y Almazán, o la tal María Orcasitas en otros ámbitos suburbanos) y, por tanto, resultaba excesivamente caro para la Administración

Caracterización General

Denominación

Portazgo-Palomeras

Distrito

Puente de Valleas

Barrio

Portazgo

Sector/es Urbano/s

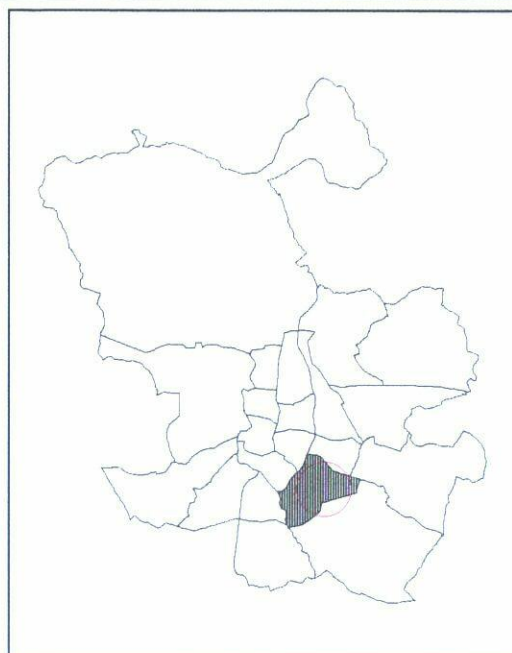
Tánger (incluido en su totalidad)

Cerro Palomeras (incluido en su totalidad)

Buenos Aires (incluido en su totalidad)

Población total

7.340 residentes



Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	61,9%	Tasa de Trabajadores No Cualificados	23,2%
Tasa de Desempleo	38,3%	Tasa de Hogares Monoparentales	15,9%
Tasa de Desempleo Juvenil	50,6%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	4,3%
Tasa de Desempleo Femenino	44,7%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	13%
Tasa de Población Sin Estudios	19%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	9,2%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	2,8%	Tasa de Población Inmigrante	1,4%
Tasa de Trabajadores Eventuales	41,1%		

Caracterización Cualitativa

Problemas ligados al entorno urbano

Infraestructuras		Espacios públicos	X	Problemas ligados a la vivienda	X
Obsoletas		Deficiente conservación		Autoconstrucción	
Mal estado general		Falta de limpieza		Antigüedad de las mismas	X
Inadecuadas		Deterioro	X	Escaso mantenimiento y/o reforma	X
Problemáticas		Ligados al transporte público		Hacinamiento	
Espacios verdes	X	Escaso		Falta equipamientos básicos	
Ausencia y/o Carencia	X	Mala accesibilidad		Espacios interedificios	X
Deficiente conservación		Problemas medioambientales		Dificultad accesos	
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física	X	Deterioro de los mismos	X
Deterioro de los mismos		Otros	X		

Problemas ligados al entorno social

Dotaciones y Equipamientos		Escaso grado de asociacionismo		Desarraigo físico y/o social	
Insuficiencia		Dificultad integración grupos	X	Exclusión física del ámbito	X
Carencia		Ligados a la actividad económica		Inseguridad latente y/o explícita	X
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades		Presencia de actividades marginales	X
Deterioro		Cierre y/o expulsión			

FOTO 1

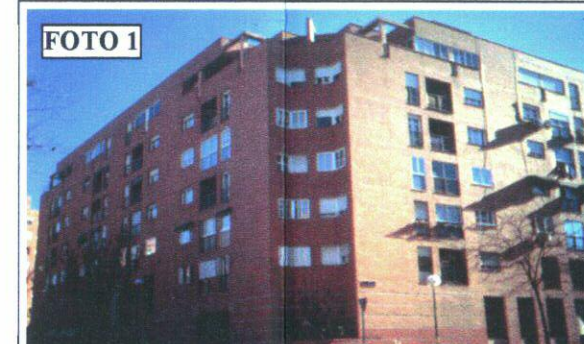


FOTO 2



FOTO 3



FOTO 4

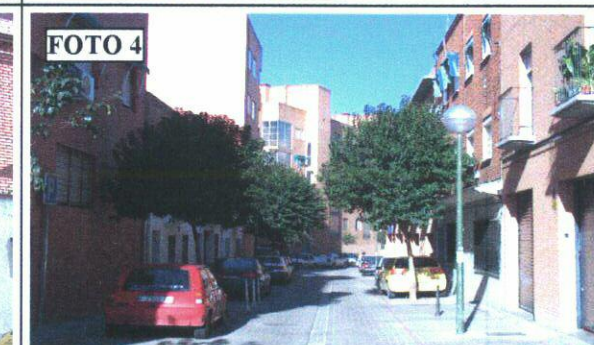


FOTO 5

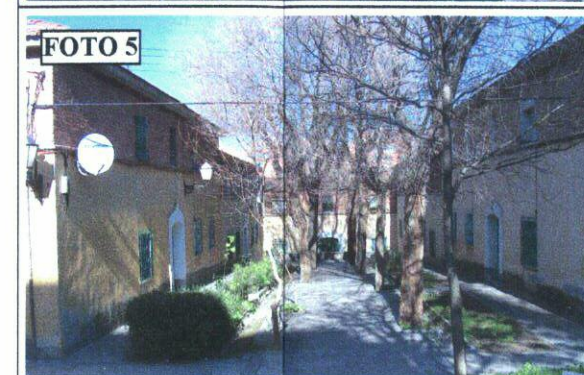
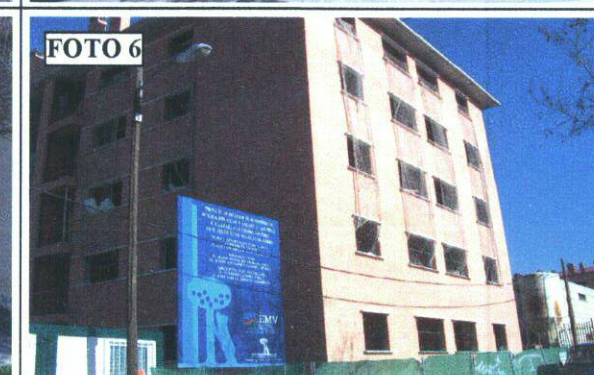


FOTO 6



compuesto por diez representantes de órganos de la Administración Local y Central que intervenían en parcelas de la actuación y por otros diez de representación vecinal¹⁹. El presidente era designado directamente por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. También fue la encargada de realizar los estudios de urbanización de una nueva zona de viviendas, el censo detallado de población, el encargo de proyectos de edificación y la gestión del proceso realojador.

Desde 1984, cuando se producen las transferencias a las Comunidades Autónomas, fue la *Comunidad Autónoma de Madrid* (CAM) la que se hizo cargo del programa. Las expropiaciones se realizaron a través de la *Dirección General de Suelo y Patrimonio*. La promoción de viviendas a través del *Instituto de la Vivienda de Madrid* (IVIMA), que a su vez las gestionó (IVIMA, 1987:6) mediante convenios con la *Sociedad Estatal de Gestión para la Rehabilitación y Construcción de Viviendas* (SGV).

4.8.6. Balance y valoración

La historia de Portazgo-Palomeras se asemeja a la de otras áreas suburbanas de la ciudad de Madrid. Inicialmente, se trató de un área marginal, de autoconstrucción, que se fue consolidando con el paso del tiempo y que acabó inmersa en un profundo proceso de remodelación que no ha vuelto a tener parangón en la historia urbanística española. Al igual que otras zonas del distrito, en esta zona se ha conjugado el paso de lo rural a lo urbano.

En Palomeras este cambio estuvo forzado por unas condiciones sociales que obligaban a la emigración desde el campo a la ciudad. Se generaron entonces amplias extensiones de terreno en forma de parcelaciones periféricas. Con el paso de los años estas condiciones se hicieron insufribles y fueron objeto de intervención pública. Se creó entonces lo que hoy día podemos ver, grandes bloques de edificación en manzana cerrada o semicerrada, conviviendo con promociones públicas de los años cincuenta aquejadas de graves deficiencias y con edificaciones que rematan el conjunto.

Son los procesos de conformación del barrio los que se sitúan en la base del desfavorecimiento actual. Se trata de población de extracción muy modesta con problemas de inserción en el mercado de trabajo por su falta de cualificación y de nivel de estudios, y en definitiva, abocados al desempleo. Es decir, que una vez superado el problema de la vivienda (no por toda la población incluida en el área de estudio), son otras las problemáticas a las que se ven abocados. Palomeras constituye el ejemplo más paradigmático de las consecuencias generadas por políticas de intervención sectoriales, que dejan de lado las problemáticas de índole social. Aún reconociendo la efectividad del proceso de remodelación, no puede por menos que asaltarnos ciertas dudas, no respecto a su cumplimiento, sino más bien a la oportunidad perdida en cuanto a la plena inserción de la población afectada. Quizás unas medidas de acompañamiento, cursos de formación, de capacitación laboral, etc., podrían haber motivado el que hoy día no estuviéramos hablando de Palomeras como de un barrio desfavorecido.

¹⁹ La participación vecinal en todo el proceso remodelador es una cuestión ampliamente aceptada, pero valorada según los planteamientos de quienes la enjuician desde un hecho de alto valor sociopolítico a la causa de gran parte de los defectos (Hernández, 1987:61).

Han sido muchos los agentes intervinientes en el proceso de creación del barrio, desde los propietarios rurales, pasando por la iniciativa privada, por las instituciones públicas o por los propios vecinos. Sin embargo, han sido las reivindicaciones vecinales las que han conseguido buena parte de los logros alcanzados. La obtención de una vivienda digna para todos (principal "eslogan" de la época previa a la remodelación), dio paso a la reivindicación de las necesarias dotaciones y equipamientos complementarios para la vida cotidiana. Hoy día se reivindican aspectos de otra índole (educativos, sanitarios, deportivos, culturales, etc.), demostrando una vez más que la ciudad no se configura sólo mediante la construcción de viviendas únicamente.

Aun con todo, son los propios vallecanos los que tienen la última palabra. Nadie mejor que ellos conoce la realidad de su lugar de residencia. Es por ello por lo que hay que volver a las políticas de intervención donde tengan cabida los planteamientos vecinales. En los sectores urbanos de Palomeras se presentan hoy día situaciones de desfavorecimiento muy graves que de una u otra manera deben ser atajados antes de que la situación empeore. Las dignas viviendas de hoy pueden comenzar a tener problemas en unos años, y entonces, la situación volvería a empezar. Por supuesto que la remodelación fue enormemente satisfactoria para el barrio, pero no deben olvidarse las restantes soluciones a los problemas sociales de los allí residentes.

Monografía: La realidad urbanística de un barrio de remodelación. El desfavorecimiento de Portazgo-Palomeras: cambio del continente pero no del contenido*

El conjunto urbano analizado se enclava en la parte central del distrito de Puente de Vallecas. Como ya vimos, pertenece parcialmente al barrio administrativo de Portazgo y consta de tres diferentes sectores urbanos. La función principal del área es sin lugar a dudas la residencial. Únicamente se localiza cierta actividad comercial en las plantas bajas y lugares destinados para ello en las edificaciones más modernas. El eje comercial de la zona lo constituye la Avenida de Palomeras, quedando el resto de viario únicamente como mero distribuidor del tráfico rodado.

Al igual que ya ocurriera con otros estudios de caso, se advierten deficiencias en la delimitación de los sectores urbanos. Incluso la pertenencia al barrio administrativo de Portazgo tampoco tiene demasiada lógica. Por otro lado, tampoco se entiende bien la división de un área homogénea, levantada casi simultáneamente, en diferentes sectores urbanos. El sector de *Cerro Palomeras* agrupa tanto edificaciones tradicionales como las de nueva creación. Por su parte, el sector urbano denominado como *Tánger* deja fuera edificaciones que surgen en el mismo programa de remodelación que las incluidas en el mismo. Únicamente el sector urbano denominado como *Buenos Aires* es tipológicamente homogéneo pues engloba a la Colonia de San Pablo en su interior.

El área de Portazgo-Palomeras resulta, por tanto, de la combinación de diferentes procesos y políticas de intervención durante un periodo de tiempo prolongado. En el plano urbanístico se dibujan tres grandes zonas tipológicas claramente diferenciadas. En primer lugar, la Colonia de San Pablo, coincidente con el sector urbano de *Buenos Aires*, ejemplo de un urbanismo “ruralizado” en que se adoptan soluciones residenciales rápidas y adaptadas a las condiciones sociales de los habitantes. En el sector de *Cerro Palomeras* coinciden viviendas tradicionales, promociones privadas de los años sesenta y setenta junto a promociones oficiales de vivienda pública, que a modo de remate y relleno buscan la finalización de un sector aún no del todo consolidado. Se trata de edificaciones de una a tres alturas, entre medianeras, alineadas a lo largo del eje viario principal (la Avenida de Palomeras). Por último, una tercera unidad tipológica, situada en el borde meridional, que se organiza en torno a dos ejes viarios importantes (Avenida de Buenos Aires y Avenida de Pablo Neruda), con una configuración formal de tipo “ensanche”. Se trata de manzanas cerradas o semicerradas de diferentes alturas y sirve de nexo de unión con las diferentes unidades de remodelación del núcleo de Palomeras.

En cuanto al “entorno social” se caracteriza por la relativa homogeneidad de sus residentes, que no son otros que la población original alojados “in situ”, lo que posibilitó el que no se produjeran cambios sociales importantes en una población, que ya poseía ciertos rasgos carenciales con anterioridad, no en vano en su mayoría eran emigrantes rurales que llegaron a Madrid en busca de vivienda y trabajo.

Sin embargo, con el paso del tiempo han ido apareciendo diferencias notables en lo que a conservación y estado de las edificaciones se refiere. Las más antiguas, pertenecientes como vimos a una promoción pública de los años cincuenta, se encontraban en fase de deterioro tan avanzado que se ha optado por su demolición. Del

mismo modo ocurre con las edificaciones entre medianeras más antiguas cuyo deterioro avanza poco a poco, por lo que están abocadas a la rehabilitación, con un coste difícil de asumir por sus moradores, o bien al derribo. Por su parte, las edificaciones de los años ochenta y noventa presentan una más que aceptable calidad residencial. Como vemos, existen condiciones de desfavorecimiento dispares entre cada una de las unidades residenciales, que no se corresponden con los niveles de desfavorecimiento generales puestos de manifiesto por nuestra metodología cuantitativa. Por tanto, en Palomeras están presentes unas situaciones carenciales sociales en todas las tipologías urbanas. El resultado es un área desfavorecida urbana camuflada en un entorno urbano más o menos aceptable urbanísticamente.

A lo largo de esta monografía vamos a tratar de presentar cómo ante diferentes tipologías urbanas, representativas cada una de ellas de un periodo distinto y dotadas de características propias, las condiciones sociales son semejantes. Portazgo-Palomeras posee un entorno construido satisfactorio (excepto en el sector de *Buenos Aires*) pero también una realidad social donde el desempleo, la baja cualificación laboral, el paulatino envejecimiento, la precariedad en el empleo u otros indicadores adquieren cifras alarmantes. Ello lleva a pensar en si la intervención física (y dotacional no hay que olvidar) es la más adecuada ante procesos de desfavorecimiento urbano o si debe verse acompañada por otras medidas sociales que, evidentemente, no se han utilizado en el caso de Palomeras en los términos deseables.

1.- El crecimiento urbano de Portazgo-Palomeras. De área marginal a prototipo de "ensanche moderno"

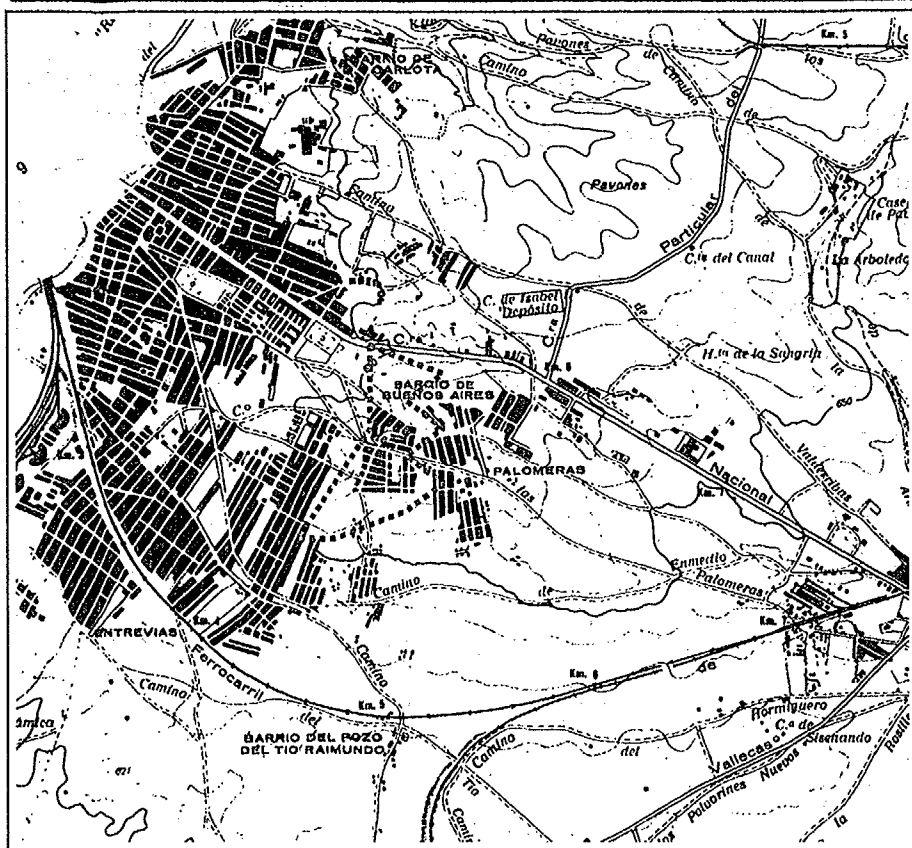
Como muestran los planos y las fotografías aéreas adjuntas, han sido cuantiosos los cambios espaciales acontecidos en Palomeras. En el plano topográfico de 1955 observamos una distribución de las edificaciones en torno a los dos núcleos tradicionales de crecimiento: por un lado, el sector del suburbio del Puente de Vallecas, y por el otro, el propio pueblo de Vallecas. Entre ambos aparece un conjunto de edificaciones de carácter disperso en torno al barrio de Buenos Aires. En esta fecha únicamente se observan algunas edificaciones en nuestro área de estudio a lo largo del Camino de las Palomeras (actual Avenida de Palomeras), que sirve de eje de comunicación al tiempo que eje de desarrollo del conjunto urbano. El plano topográfico de 1978 muestra ya cómo los cambios fisonómicos en el área de estudio se intensifican. Por ejemplo, la Colonia de San Pablo ya existe. En el resto lo que predomina es el desorden urbano fruto de una ocupación ilegal del suelo rústico y por edificaciones de baja altura y de escasa calidad.

La solución que los responsables políticos de entonces pretendían dar al problema de la inmigración consistió en el Decreto de 23 de agosto de 1957 contra los asentamientos clandestinos. En el mismo se prohibía edificar sin permiso del ayuntamiento, autorizándose a la Comisión de Urbanismo de Madrid a que derribara toda construcción ilegal. En realidad esta dispersión no buscaba evitar los asentamientos clandestinos sino forzar a los grandes propietarios a vender los terrenos al Estado, expulsando a los "chabolistas" (que así eran llamados despectivamente) a otros lugares. Sin embargo, este hecho no frenó la corriente migratoria; simplemente la hizo adaptarse convirtiéndose en clandestina, "a la luz de la luna" como decía Luis Pastor²⁰.

²⁰ Cantautor español nacido en 1952, cuya obra se centra en aspectos político-sociales, que se trasladó a Vallecas a principios de los sesenta.

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Portazgo-Palomeras



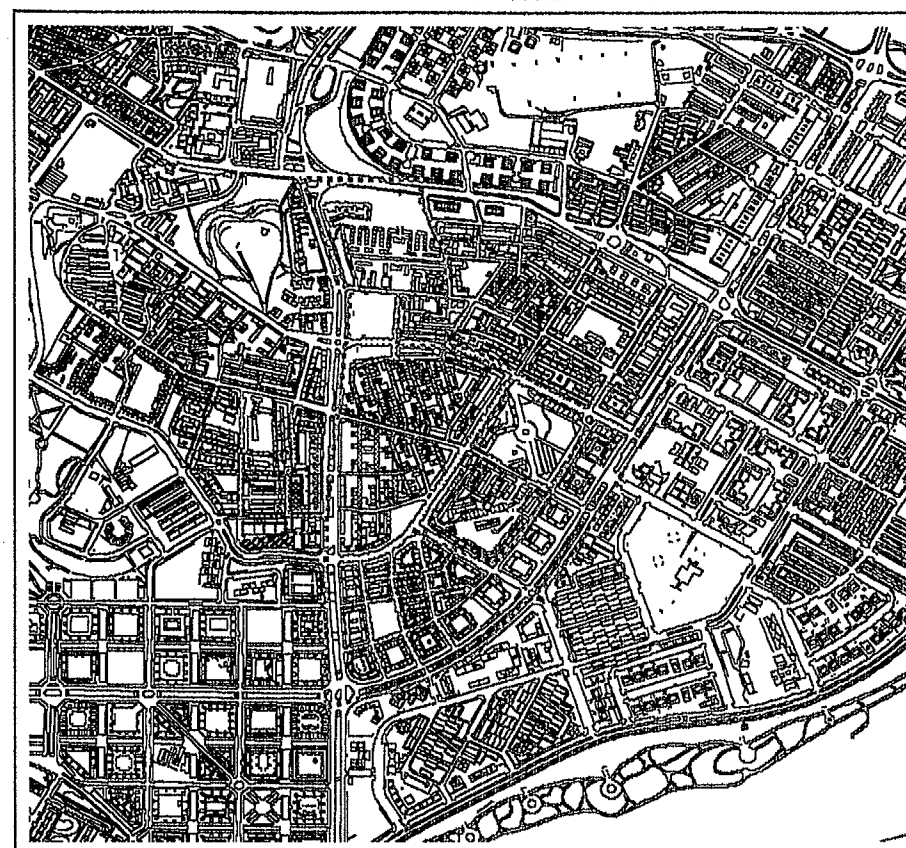
Plano Topográfico Año 1955
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Escala 1:5000

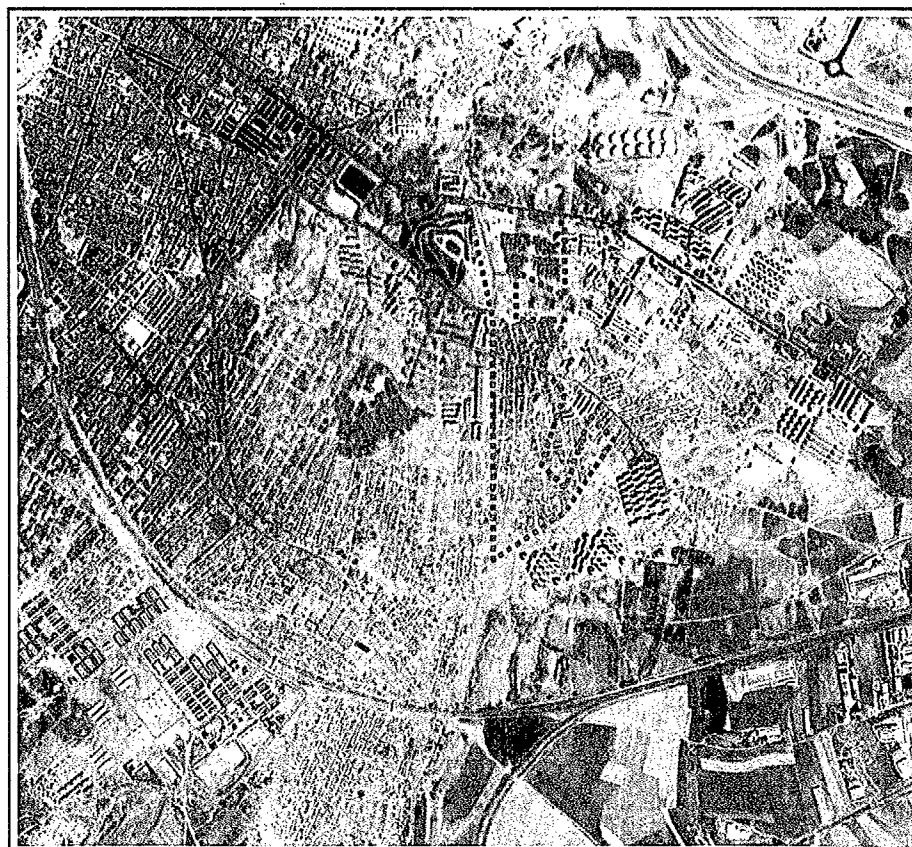


Plano Topográfico Año 1978
Fuente: COPLACO

Escala 1:5000



Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



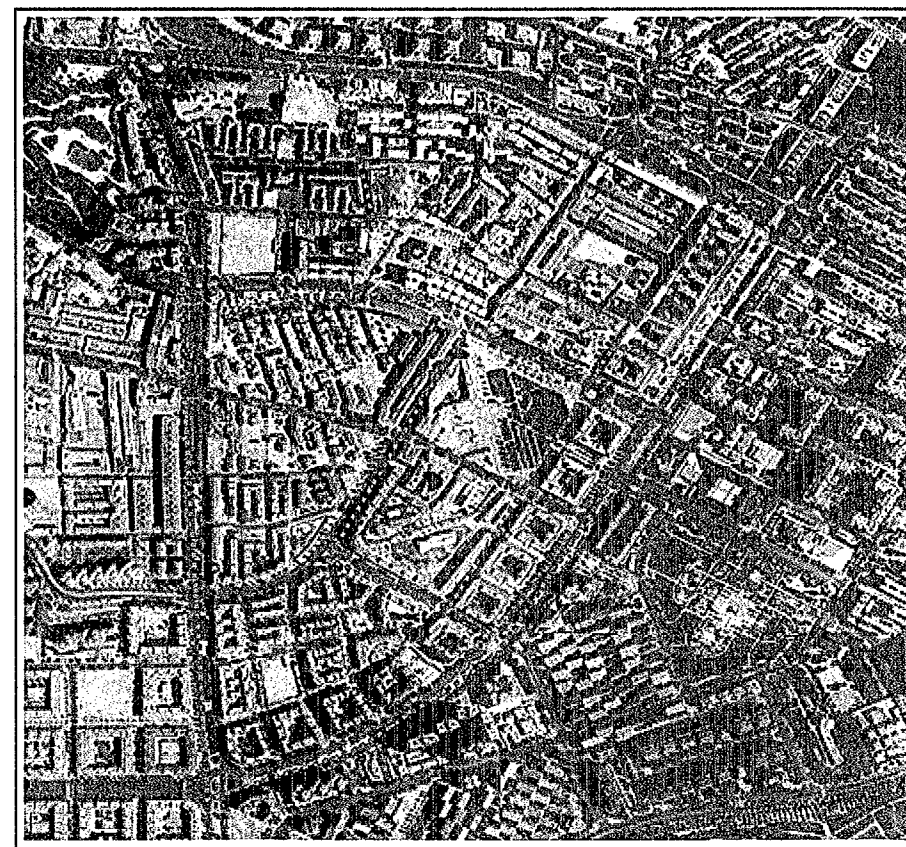
Fotografía Aérea Año 1956
Fuente: Vuelo americano

Escala 1:33000



Fotografía Aérea Año 1976
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:4500



Fotografía Aérea Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000

Palomeras llegaría a ser un suburbio que contaba en 1973, con más de 16 mil chabolas y una extensión de más de 120 hectáreas, casi el 30% de las infraviviendas de Madrid (IVIMA, 1987:13). Las transformaciones que aparecen en los planos más recientes y en las fotografías aéreas no hacen sino corroborar las tendencias descritas. En el año 1985 ya se ha puesto en marcha el proceso remodelador en las áreas anexas a nuestra zona de estudio (Palomeras Sureste²¹), se está iniciando en otras (Palomeras Norte y Tercera Fase), y aún no ha comenzado en Palomeras Bajas o Madrid Sur.

Como muestran el plano ciudad y la fotografía aérea del año 1997, las transformaciones han sido de gran envergadura. Entre 1979 y 1989 se realizaron las remodelaciones de casi todo Palomeras, las llamadas "las palomeras" (572,5 hectáreas, más de la mitad de la superficie total del distrito) y del Pozo del Tío Raimundo, así como la de Entrevías. En general, se derribaron todas las chabolas, realojando a la población en el mismo área²². La tercera fase de la remodelación, en la que quedaría incluida el área de estudio, tuvo lugar entre los años 1985 y 1990, sin incluir Madrid Sur.

2.- El Programa de Barrios en Remodelación como generador de la imagen física del conjunto

La remodelación puso fin desde el punto de vista formal a una prolongada generación de barrios procedentes de la difusión y vulgarización del ideario racionalista (López de Lucio, 1995:15). Hasta entonces, los antiguos barrios oficiales se habían caracterizado por la tendencia a distinguir los tráficos rodado y peatonal, el notable predominio de los espacios abiertos y de la vegetación, el eclipse del parcelario, la separación entre alineaciones y líneas de fachada o la masiva utilización del bloque abierto²³. Es de destacar la atención a los condicionantes higiénicos a la hora de establecer las composiciones volumétricas y la hipertrofia de los espacios abiertos paralela aquejada por la confusión entre dominio público en sentido estricto y dominio privado o comunitario. Con la remodelación surgen nuevos planteamientos urbanísticos y arquitectónicos caracterizados por el protagonismo de la manzana ortogonal concebida como unidad pretendidamente autónoma, donde se privilegian los criterios clásicos de continuidad y unidad de los tejidos urbanos y de complementariedad entre sus valores, equipamientos y paisajes (López de Lucio, 1995). A esta corriente se adscribe el Programa de Barrios en Remodelación y Palomeras, ejemplo de transición desde la ortodoxia del bloque abierto a las nuevas formulaciones.

Dejando de lado la colonia de San Pablo y el *Cerro Palomeras*, la remodelación de la tercera fase de Palomeras (Figura 4.105) se incardina en un programa de remodelación mucho más amplio cuyo antecedente de planeamiento más directo era el *Área Remitida a Planeamiento Ulterior 14-5*, de la cual posteriormente fue segregada la

²¹ Sobre la remodelación de Palomeras Sureste recomendamos la lectura del artículo de López de Lucio et al., 1985.

²² El realojo de la población "in situ", casi en el mismo terreno, ha sido criticado por convertirse en el principal escollo a salvar por el proceso remodelador. Se le achacan el aumento de volúmenes, las edificaciones en altura, los retrasos, las dificultades, el aumento de costes, etc., llevando a esta conquista social a veces a soluciones técnicas absurdas y muy costosas.

²³ Esta utilización masiva del bloque abierto, engarza con el Movimiento Moderno basado en un urbanismo de edificios o conjunto de edificios inmersos en espacios libres, donde cada superficie de suelo cumple una función diferente del resto (Moya, 1987:34).

porción de la remodelación de la tercera fase (ámbito este de la Avenida de Buenos Aires). La intervención planteaba diferentes objetivos:

- En primer lugar, resolver adecuadamente la integración con el resto de áreas urbanas consolidadas o en vías de consolidación: Palomeras Sureste; Borde Sur de la Avenida de la Albufera; Áreas con Ordenación Definida; y Puente de Vallecas. El carácter de charnela con relación a estos sectores, de características muy distintas entre sí, condicionó la definición de la tercera fase (IVIMA, 1987).
- Igualmente, contribuir a resolver problemas estructurales y de equipamiento de las zonas consolidadas limítrofes.

La desagregación de la tercera fase del Área Remitida supuso varios cambios: a) en la superficie, pasando de 151 a 122 hectáreas; b) una disminución del número de viviendas a materializar, reduciéndose su número desde las 11.306 a las 10.237; c) la variación de la densidad bruta (pasó de 74,82 a 83,57 viviendas por hectárea) y de la densidad neta (aumentó desde las 78,79 a 90,16 viviendas por hectárea). A pesar de las modificaciones de superficie y densidad, finalmente se llevaron a cabo tanto la tercera fase (espacio segregado y área de estudio) como la totalidad del conjunto (Madrid Sur).

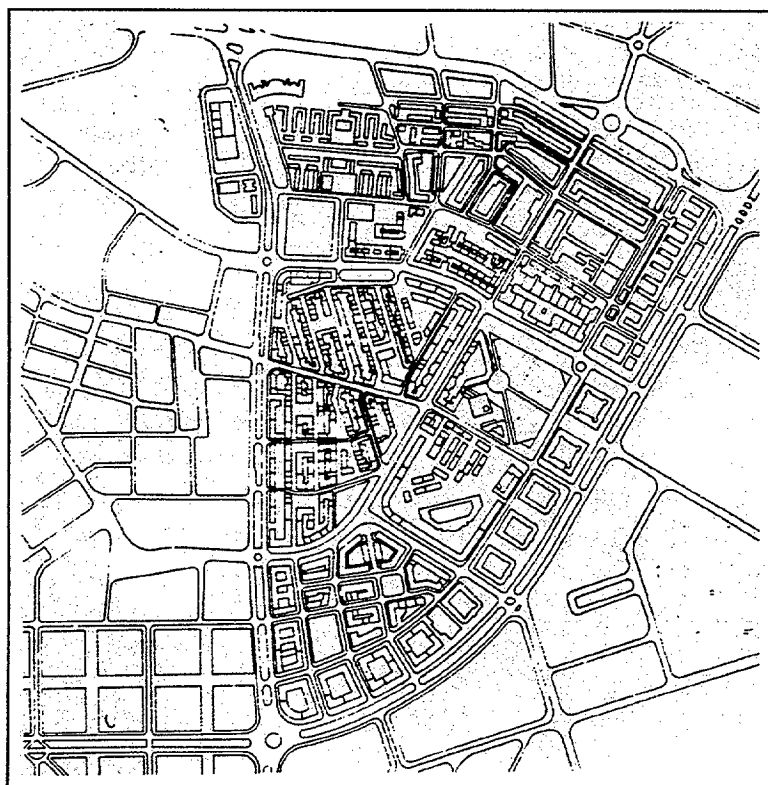


Figura 4.105. Portazgo-Palomeras. Plano de Ordenación de Palomeras Tercera Fase. Equipo de planeamiento: Prat, Villanueva y Manchón. Fuente: Paredes, 1987

La tercera fase de Palomeras estaba incluida en el polígono de expropiación número 3 -Palomeras Altas- (se subdividió en 9 subpolígonos para su gestión) e incluía, al igual que el resto de la remodelación, una serie de “unidades residenciales”. En concreto, las numeradas del 12 al 37 (Figura 4.106) con una capacidad de 1.897 nuevas viviendas que complementaban las 2.870 ya existentes. En la tercera fase se plantearon diferentes líneas de intervención (IVIMA, 1986:32):

- Asignar un papel ordenador a la estructura de espacios públicos, procurando a la vez que ésta revalorizase e integrase la zona en su conjunto.
- Cuidar la relación entre las zonas con distinta tipología edificatoria mediante la utilización de la manzana cerrada, la continuidad de los trazados viarios y la relación equilibrada, basada en el juego de las alineaciones, fondos y alturas de la edificación, entre las distintas volumetrías.
- Por último, dar una especial relevancia a ciertas piezas urbanas que constituyen los puntos clave de la ordenación del conjunto (Avenida de Pablo Neruda y el sentido de boulevard y aceras ajardinadas de la Avenida de Buenos Aires).

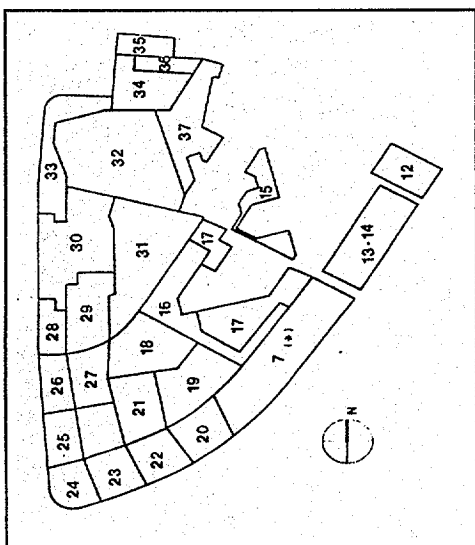


Figura 4.106. Portazgo-Palomeras. Delimitación de unidades residenciales. Tercera fase de la remodelación de Palomeras.

Fuente: Paredes, 1987

La remodelación de esta tercera etapa se hizo bajo las mismas condiciones de financiación del conjunto de la operación de remodelación de barrios. Así, como muestra el Cuadro 4.26, las ayudas consistieron en subvenciones a la adquisición de las nuevas viviendas que complementaban el dinero aportado por la expropiación de los terrenos donde se asentaban las antiguas viviendas. Las ayudas eran variables en función de las condiciones de los residentes, requerían ciertas aportaciones previas (causa de uno de los escollos más importantes del proceso dadas las circunstancias económicas de un importante volumen de población afectada), y la concesión de préstamos hipotecarios a muy bajo interés y a elevados periodos de amortización (35 y 50 años). Estas particulares condiciones de acceso a la vivienda hizo posible el que hoy día la mayor parte sean propiedad de los residentes o estén en proceso de serlo. De esta manera el Estado sufraga y corre con los costes que genera la operación residencial, eliminando un problema que se habría agravado con el paso del tiempo.

Las grandes cifras del proceso de remodelación en cuanto a edificabilidad y usos urbanísticos en la tercera fase aparecen recogidas en el Cuadro 4.27. El programa supuso, además de la creación de nuevas viviendas de carácter público, la intervención sobre una superficie de 418.268 m², de los cuales se destinaron a espacios verdes 30.228 m² (17.700 a un nuevo parque y 12.528 a zonas ajardinadas), y a equipamiento un total de 15.240 m², destinados a la construcción de una guardería (3.640 m²), un centro de

Educación General Básica (6.750 m²), así como espacios socioculturales (800 m²) y educativos o asistenciales (3.100 m²).

Cuadro 4.26. Condiciones de Financiación de las Viviendas, según el Real Decreto 1133/1984

	Generales	Excepcionales*
Subvenciones**	20%	30%
Aportación inicial	5%	
Préstamo (al 5% de interés)	20%	25%
Anticipo (Sin interés)	75%	75%
Periodos de amortización	35 años	50 años

Cuotas anuales crecientes al 4%

* Para jubilados, pensionistas y viudas con hijos menores

** Las subvenciones varían desde el 7% al 30% según los barrios, si bien la que más se repite es el 27,5% y la que resulta como media ponderada es el 20%

Fuente: IVIMA (1987)

Cuadro 4.27. Portazgo-Palomeras. Edificabilidad y Aprovechamiento para viviendas y actividades económicas en Palomeras Tercera Fase

	Superficie edificable en planta	Número de Viviendas	Edificabilidad (m ² c.)			Total
			Residencial	Otros Usos Sobre Rasante	Otros Usos Bajo Rasante	
Total nueva edificación	80.379	1.879	195.525	41.707	19.831	257.063
Total estimación vivienda existente	53.437	2.870	218.653	13.122	4.800	236.575
Total estimación edificación manzana	133.816	4.749	414.178	54.829	24.631	493.638

Fuente: Paredes (1987)

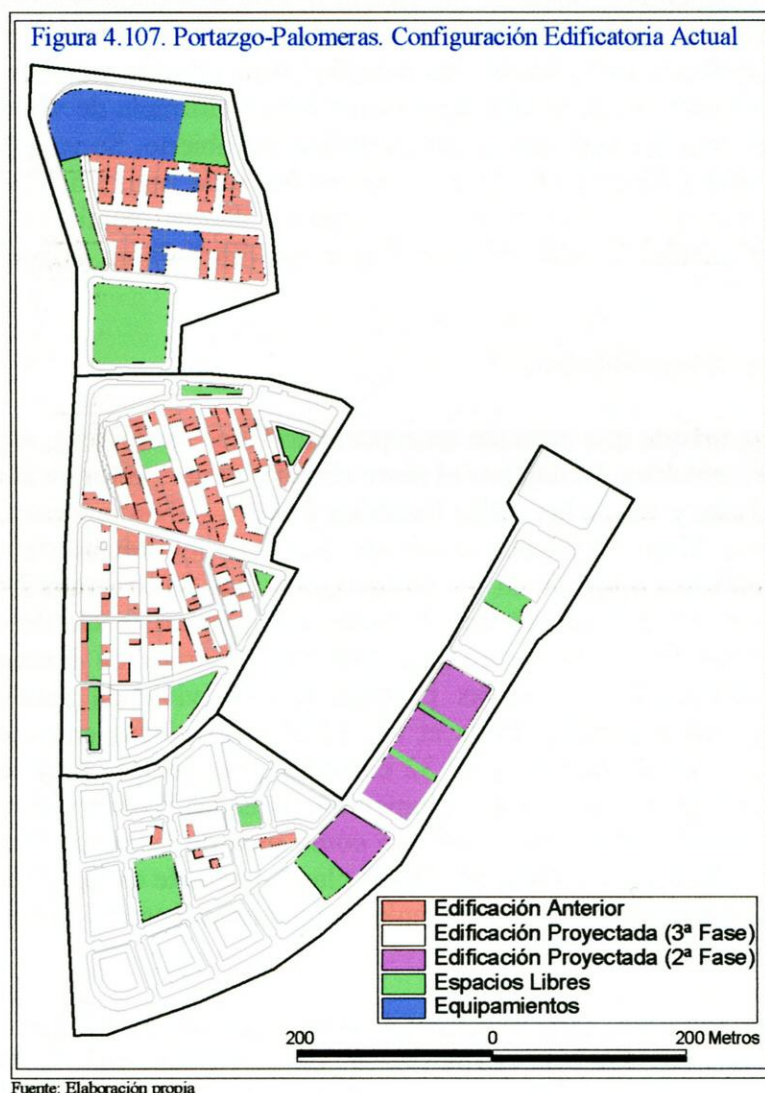
La generosidad dotacional muestra la importancia de lo que se denominó como intención de “hacer ciudad” por parte del proceso remodelador (Martínez, 2003), ya que no se trataba sólo de facilitar vivienda a los beneficiarios sino también de dotar de todos los equipamientos necesarios a una pieza urbana de tal entidad.

3.- La configuración actual. Claves de la presencia del desfavorecimiento en diferentes tipologías residenciales

Se trata de mostrar cómo el desfavorecimiento urbano presente en Portazgo-Palomeras (Figura 4.103), detectado mediante la metodología cuantitativa utilizada en esta investigación, afecta sobre todo a las condiciones socioeconómicas de la población residente. Además, cómo esas carencias sociales se manifiestan en todos los sectores urbanos, con independencia de las diferentes tipologías residenciales existentes y descritas en los apartados siguientes.

3.1. Sector urbano "Buenos Aires"

De las tres unidades urbanas que configuran el área de estudio, el sector de *Buenos Aires* es el más septentrional, limitando con la Avenida de la Albufera por el norte, la Avenida de Buenos Aires por el oeste y las calles de Sierra Faladora por el este y Arroyo del Olivar en su borde meridional. Como muestra la Figura 4.107 su configuración actual viene determinada por edificaciones anteriores al proceso de remodelación de la tercera fase de Palomeras, que aunque incluidas en el programa de remodelación, no se verán afectadas por él. A ellas habría que sumar la presencia de dos importantes espacios dotacionales, el Instituto de Educación Secundaria "Tirso de Molina" y el Colegio Público "San Pablo", junto a una zona verde y dos grandes superficies sin edificar.



El conjunto urbano se corresponde fielmente con una colonia de finales de los años cincuenta (1957), promovida por el Patronato Municipal de la Vivienda (PMV), la Colonia de San Pablo. Físicamente la colonia se organiza en torno a una avenida central arbolada que constituye su más importante elemento fisonómico. Diseñada como ciudad-jardín, la amplitud de espacios libres y la ausencia de circulación permiten que

sus calles puedan servir como lugares de relación entre vecinos (Troitiño, 1979:738). Por su parte, la altura de las edificaciones (Figura 4.108) no supera en ningún caso las dos plantas y se organizan en bloques lineales unifamiliares adosados ("Tipología 1"), distribuidos en forma de "U" con una plazuela de acceso semiprivada que da acceso a las viviendas. La tipología constructiva es de doble crujía de dos plantas en forma de paralelogramo con viario perimetral y eje central. En total, suman más de 248 viviendas, repartidas en 2,42 hectáreas (resultando una densidad bruta de 102 viv./ha.). De la superficie total el 24% se destina a viviendas, el 18% a zonas libres privadas, el 44% a zonas libres públicas; el 11% a viario rodado y el 3% a otros usos.

A día de hoy, la colonia sigue parcialmente en pie, aún cuando está prevista su demolición desde el año 1996 constituyendo uno de los principales ejemplos de tipología de la década de los cincuenta. Como resultado del proceso de sustitución en el sector existe otra tipología residencial nueva que hemos denominado como "Tipología 1bis" (Figura 4.109). La nueva edificación, sobre la base de una titularidad pública del suelo (GMU), transforma radicalmente las características urbanas y constructivas de su edificación predecesora. Se desarrolla igualmente bajo la fórmula de vivienda pública, pero esta vez bajo una tipología de bloque multifamiliar abierto. Se va a desarrollar en forma de tres grandes bloques de cuarenta viviendas cada uno. En el año 2000 fue entregada la primera fase²⁴ (San Pablo I). En manera alguna mantienen estas nuevas construcciones el carácter ruralizante con el que fue diseñada en origen esta unidad urbana.

3.2. Sector urbano "Cerro Palomeras"

Es la pieza urbana que presenta unas peculiaridades tipológicas, arquitectónicas y urbanísticas más notables. Limita por el norte con el anterior sector en la calle Arroyo del Olivar, por el este y sur en las calles Guadaira y Pedro Laborde, y por el este con la Avenida de Buenos Aires. La estructura urbana resultante del proceso de remodelación es clara pero también compleja en su composición. La reestructuración del sector urbano se encontró con dos dificultades: la topografía y la existencia de edificaciones anteriores (en conjunto, 2.870 viviendas). Aún así, se trató de buscar una cierta homogeneidad, integrando las nuevas promociones de vivienda resultantes de la sustitución de las infraviviendas (Prats et al., 1983) intercaladas entre los edificios consolidados²⁵. La unidad residencial nº 32 constituye un ejemplo muy representativo (Figura 4.110). La importancia de este volumen de viviendas "conservadas" justifica su papel como "memoria" del pasado y también como guía de las actuaciones por fases, "es decir como posibilidad de definir de manera clara, mediante calles preexistentes que se conservan redimensionándolas, por ejemplo, las distintas fases de actuación" (López de Lucio & Toledano, 1987:40).

El resultado es un área residencial donde se intercalan las edificaciones "conservadas" con las nuevas promociones de vivienda que sustituyeron las infraviviendas (Figura 4.107). Observando la cartografía adjunta, se puede cómo los nuevos edificios se disponen a modo de remate y consolidación del conjunto de las

²⁴ El Primer proyecto de ejecución de 40 viviendas de integración social y garajes en la Colonia de San Pablo fue entregado el 20 de junio de 2000.

²⁵ Lo que en las memorias del IVIMA se define como "la escala de lo pequeño". Es decir, la integración de las calles preexistentes, del tráfico restringido de aparcamiento y la circulación peatonal, con la existencia, en las plantas bajas, de las llamadas "cocheras-taller"

Figura 4.109. Portazgo-Palomeras. Tipologías Residenciales



TIPOLOGÍA 1

Localización: Colonia San Pablo
 Forma de crecimiento urbano: Promoción de vivienda pública años 1940-1960
 Tipología constructiva: Unifamiliar adosado
 Año de construcción: 1957 Alturas: 2
 Estado de la edificación: Deteriorado y en proceso de sustitución



TIPOLOGÍA 1Bis

Localización: Colonia San Pablo
 Forma de crecimiento urbano: Promoción de vivienda pública años 1975 en adelante
 Tipología constructiva: Multifamiliar en bloque abierto
 Año de construcción: 1ª Fase (2000) 2ª y 3ª Fase en desarrollo
 Estado de la edificación: 1ª Fase Entregada



TIPOLOGÍA 2

Localización: Avenida de Buenos Aires
 Forma de crecimiento urbano: Promoción de vivienda colectiva años 1960-1975
 Tipología constructiva: Multifamiliar en bloque abierto
 Año de construcción: 1966 Alturas: 3
 Estado de la edificación: Bueno



TIPOLOGÍA 2Bis

Localización: Calle de Pedro Laborde
 Forma de crecimiento urbano: Promoción de vivienda pública años 1975 en adelante
 Tipología constructiva: Multifamiliar en bloque abierto
 Año de construcción: 1988-1990 Alturas: 4-5
 Estado de la edificación: Muy Bueno



TIPOLOGÍA 3

Localización: Calle Río de la Plata
 Forma de crecimiento urbano: Promoción de vivienda colectiva años 1960-1975
 Tipología constructiva: Multifamiliar entre medianeras
 Año de construcción: 1961 Alturas: 2-3
 Estado de la edificación: Necesaria rehabilitación



TIPOLOGÍA 3Bis

Localización: Calle Río Orinoco
 Forma de crecimiento urbano: Promoción de vivienda pública años 1975 en adelante
 Tipología constructiva: Multifamiliar entre medianeras
 Año de construcción: 1996-1998 Alturas: 3
 Estado de la edificación: Muy Bueno



TIPOLOGÍA 4

Localización: Avenida de Pablo Neruda
 Forma de crecimiento urbano: Promoción de vivienda pública años 1975 en adelante
 Tipología constructiva: Multifamiliar en manzana cerrada o semicerrada
 Año de construcción: 1988-1990 Alturas: 6-7
 Estado de la edificación: Muy Bueno



TIPOLOGÍA 4Bis

Localización: Calle Lago Nicaragua
 Forma de crecimiento urbano: Promoción de vivienda pública años 1975 en adelante
 Tipología constructiva: Multifamiliar en manzana cerrada o semicerrada
 Año de construcción: 1988-1990 Alturas: 4
 Estado de la edificación: Bueno

edificaciones que, con anterioridad al proceso remodelador, se caracterizaban por la desconexión entre ellas y la falta de toda cohesión urbana. La remodelación ha consistido, pues, en unificar la pieza residencial por medio de nuevas edificaciones que se sitúan entre las ya existentes, produciendo una cierta integración del conjunto. La Figura 4.108 muestra la homogeneidad de alturas presentes en el sector. En ningún caso se superan las cuatro plantas, siendo las dos y tres alturas de la edificación las más repetidas. Únicamente en su borde meridional, coincidiendo precisamente con la cercanía al siguiente sector urbano, se sobrepasan dichas alturas en ciertas edificaciones que no superan, en todo caso, las cuatro o cinco plantas por lo que ya podrían ser consideradas como parte integrante del sector urbano de *Tánger*.

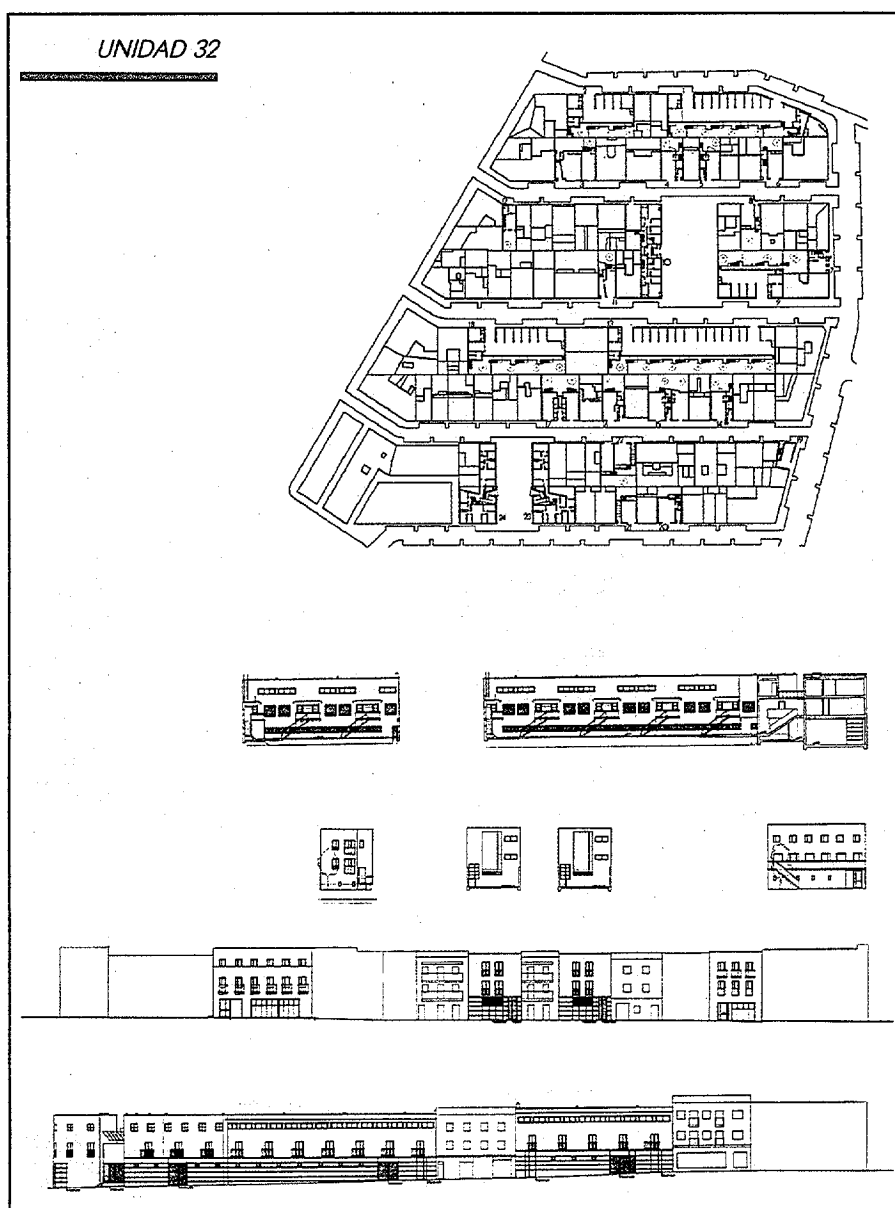
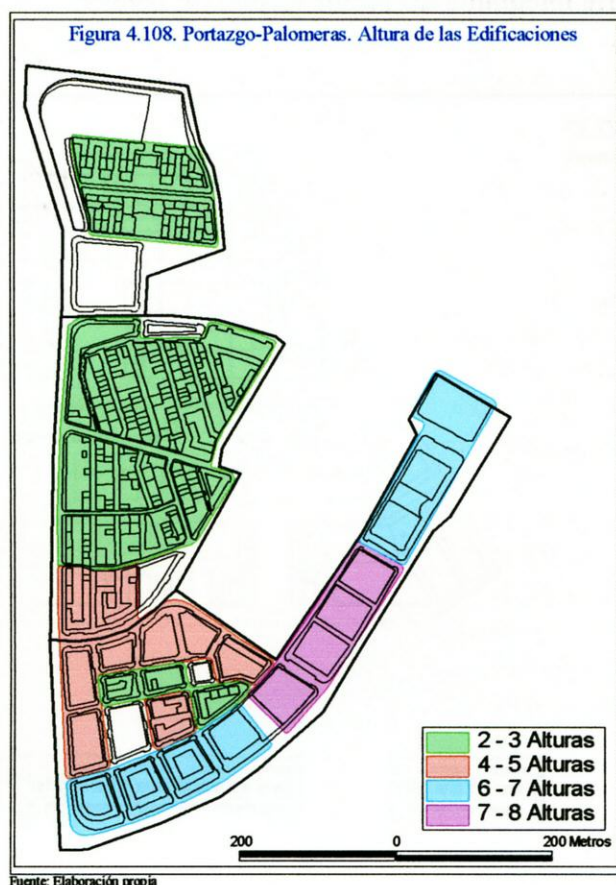


Figura 4.110. Portazgo-Palomeras. Unidad 32 de la Tercera Fase de Palomeras. Nótese cómo la remodelación se hizo respetando las edificaciones que presentaban un mejor estado y cómo las nuevas promociones de vivienda se intercalaron entre ellas. Sector Urbano *Cerro Palomeras*

Fuente: Paredes, 1987

Habitualmente los accesos a los portales se sitúan en el frente de fachada, como lo exige la propia tipología constructiva; la misma solución se adopta para los aparcamientos que se resuelven en sótano o semisótano coincidiendo con la proyección vertical de la edificación. En general, se busca que la tipología de los edificios no sea excesivamente uniforme, buscando una cierta identidad diferencial a través de la propia ordenación y de la creación de zonas estanciales, anteriormente ocupadas por espacios vacíos adoptando, a veces, la forma de plazas interbloques y, sobre todo, de espacios exteriores.



En este sector urbano van a coincidir un mayor número de tipologías residenciales diferentes (Figura 4.109). La "Tipología 2" se corresponde con una promoción de vivienda privada pero con ayudas públicas de los años sesenta (1966) localizada en la Avenida de Buenos Aires. Se trata de una tipología multifamiliar en bloque abierto, de cinco composiciones, tres alturas, doble crujía, con fachada lisa y con viviendas que oscilan entre los 50 y los 60 metros cuadrados, generalmente reformadas, de ladrillo visto y en bastante buen estado, por lo común.

También se encuentra una tipología similar, pero ésta mucho más moderna ("Tipología 2bis"), multifamiliar en bloque abierto, perteneciente a promociones de vivienda pública resultantes del proceso de remodelación. Sus alturas son superiores y se intercalan con bloques de edificaciones anteriores, con composiciones arquitectónicas novedosas como puentes edificatorios, pasantes o arcos sobre el propio viario. Estas viviendas se encuentran en buen estado puesto que su finalización no va

más allá de principios de la década de los noventa. Sirven de un modo u otro como cierre del conjunto, adaptando su diseño y tipología al propio viario.

Ahora bien, dos son las tipologías residenciales dominantes en este sector. Por un lado, la que hemos denominado como “Tipología 3”, que se correspondería casi mayoritariamente con el conjunto de edificaciones anteriores al proceso de remodelación. Se trata de promociones de vivienda colectiva levantadas entre las décadas de los cuarenta y setenta. En su mayoría se trata de edificaciones multifamiliares entre medianeras y alineadas a calle, aunque también se presentan casos de viviendas unifamiliares con alturas que oscilan entre las dos y tres plantas (excepcionalmente hay algún caso de vivienda de una sola planta). En ocasiones se aprovechan los bajos para actividad comercial o pequeños talleres. Son muchas las que necesitan rehabilitación.

La última de las tipologías presentes en el sector, denominada “Tipología 3bis”, consiste en construcciones multifamiliares entre medianeras, como el caso anterior, distinguiéndose por su edad. Se trata de promociones de vivienda pública muy reciente (en algunos casos recién entregadas), de dos y tres alturas. El estado de la construcción es muy bueno y, en general, son muy similares a las promociones circundantes, y levantadas sobre parcelas de dimensiones y tamaños mayores que las anteriores. Cómo tienen que adaptarse a los huecos existentes entre las edificaciones construidas, requieren soluciones arquitectónicas novedosas reflejadas en la propia distribución de las viviendas.

El conjunto del sector urbano también se ha beneficiado en los últimos años de algunas intervenciones sobre el viario (modernización de calzadas y aceras, colocación de bolardos y limitación del tráfico rodado y aparcamiento), creándose calles peatonales y de paso exclusivo a residentes. Este fenómeno es especialmente notable en las calles perpendiculares a la Avenida de Palomeras (calles de Río Bravo, Río Orinoco, Río de la Plata, Río Uruguay, etc.).

3.3. Sector urbano “Tánger”

El sector en cuestión constituye el ejemplo más representativo del proceso de remodelación. Es un área urbana compuesta originariamente de edificaciones de baja calidad, de autoconstrucción, que ha sido totalmente remodelada en su totalidad. De hecho, únicamente en tres o cuatro parcelas subsisten edificaciones de propiedad privada anteriores a dicho proceso. Por ello, sus límites son nítidos: la Avenida de Buenos Aires por el este y la Avenida de Pablo Neruda por el oeste y sur, a modo de bulevares, y las calles de Tánger y Lago de Calafate por su cierre septentrional. Uno de los objetivos de la tercera fase de la remodelación era que el conjunto aprovechara su posición a modo de charnela con otras áreas de remodelación para servir de nexo de unión entre ellas. Para ello se crearon dos ejes viarios perimetrales (Avenidas de Buenos Aires y de Pablo Neruda) que son los que determinan la forma triangular de todo el conjunto y del sector en particular.

El tejido urbano se asimila a la edificación proyectada en la tercera fase de la remodelación (Figura 4.107), adoptando la forma de retícula o ensanche redimensionado, extrapolando quizás las directrices del Plan General de 1985 donde se insistía en la conveniencia de la “manzana cerrada alineada a vial” dentro de una

estructura geométrica más flexible. El resto de las edificaciones presentes en el sector (además de las ya existentes antes del proceso de remodelación) pertenecen a la segunda fase de la remodelación de Palomeras. Se trata de cuatro manzanas desarrolladas al amparo de la remodelación de Palomeras Sureste a principios de los años ochenta (Paredes, 1983).

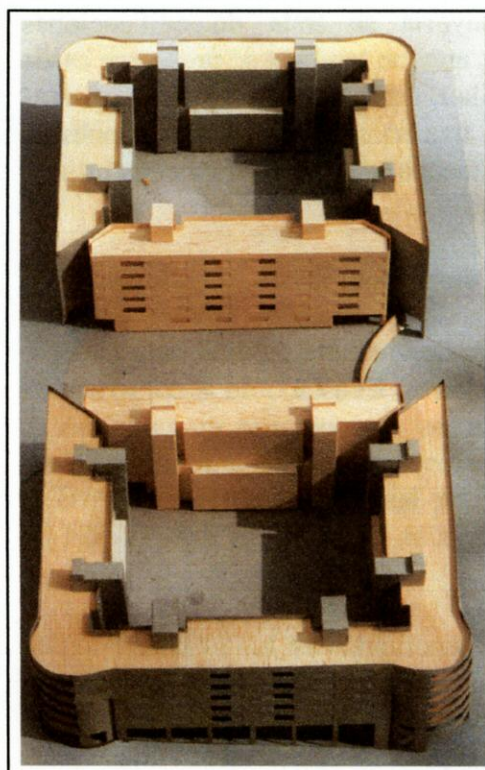


Figura 4.111. Portazgo-Palomeras. Maqueta de las unidades residenciales 13 y 14. Sector urbano Tángier.

Fuente: IVIMA, 1987

La altura de las edificaciones (Figura 4.108) varía, por tanto, en función de la localización de las manzanas. De este modo las mayores alturas se sitúan en los bordes exteriores de la unidad residencial, especialmente en torno a la Avenida de Pablo Neruda (de 8 alturas en las edificaciones de la segunda fase, y de entre 6 y 7 en la tercera fase), reduciéndose paulatinamente a medida que nos acercamos a otras áreas consolidadas de la misma zona, en este caso, el sector de *Cerro Palomeras*.

Habitualmente los accesos a los portales se sitúan en los patios de manzana ajardinados y destinados al servicio de la comunidad de manzana, con uno o varios accesos desde el exterior; la misma solución se adopta para los aparcamientos que se resuelven en sótano o semisótano. Igual que el caso anterior, se quiere evitar la uniformidad del conjunto y para ello se le da mucha importancia al diseño de los espacios públicos.

En función de estos planteamientos, dos van a ser las tipologías residenciales presentes en el sector (Figura 4.109). La denominada como “Tipología 4” se corresponde con las promociones de vivienda colectiva surgidas a raíz del proceso de remodelación, y, por tanto, de promoción pública y tipología multifamiliar en manzana cerrada o semicerrada tipo ensanche. La manzana más repetida, hasta el punto de que conforma todo el eje perimetral, tiene unas dimensiones de 51 por 51 metros y espacios libres interiores e interedificios de carácter semipúblico (Figura 4.111).

Como variable tipológica, en función de los criterios antes mencionados que hacían relación a su localización espacial, encontramos la denominada como “Tipología 4bis” (Figura 4.112). Se trata de una tipología muy parecida a la anterior, multifamiliar en manzana cerrada o semicerrada tipo ensanche, caracterizada por su menor altura y por unos criterios arquitectónicos con los que se pretende eludir el presumible macizamiento y “gigantismo” del que adolecen las anteriores promociones. El objetivo buscado en el sector fue el de homogeneizar o integrar el nuevo conjunto urbano con las edificaciones ya existentes, de tal modo que los bordes exteriores se completan mediante las grandes manzanas (Tipología 4), para, a medida que nos acerquemos al

núcleo original, ir reduciendo alturas integrando las tipologías ya existentes. Se trata de manzanas de 3 a 5 alturas con diferentes morfologías, con unas superficies medias de las viviendas en torno a los 70-90 metros cuadrados.

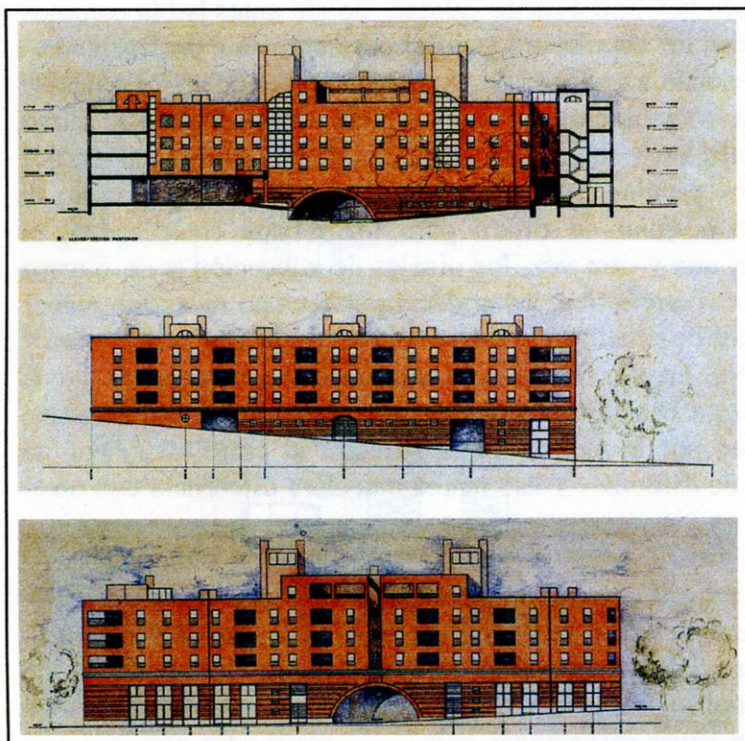


Figura 4.112. Portazgo-Palomeras. Unidad residencial 24. Sector Urbano *Tánger*.
Fuente: IVIMA, 1987

En general, habría que hablar de un buen estado de las edificaciones, lógico por su juventud. Aún así, y a pesar de los esfuerzos notorios a fin de obviar unas características de vivienda social determinadas, todavía hoy se percibe la sensación de recorrer un barrio “social”, bien por las características constructivas, bien por los propios residentes o bien por otros aspectos difícilmente medibles²⁶. Lo que es un hecho es que con la remodelación de la tercera fase de Palomeras se alcanzó uno de los mayores logros vecinales, urbanísticos, arquitectónicos y sociales del urbanismo madrileño.

4.- Conclusiones

El área de Palomeras constituye por sí sola, por sus orígenes, por sus dimensiones, por sus características intrínsecas, por su localización y por sus residentes, un espacio de la ciudad que no pasa inadvertido para nadie. Una situación de décadas de abandono, de llegada masiva de emigrantes, de autoconstrucción “habilidosa”, de

²⁶ La experiencia en el trabajo de campo lleva a saber distinguir correctamente un área de realojamiento de una que no lo es. Se plantean determinados “temas” que puedan ser la pista sobre ello. Así, la presencia de un número significativo de furgonetas en el entorno de las edificaciones lleva a establecer conclusiones sobre la actividad laboral de los residentes. La presencia en las áreas de un importante volumen de población de etnia gitana. El deterioro y abandono de determinadas áreas, localizadas en el interior de las unidades urbanas a la espera de posibles usos; o cualesquiera otros indicadores que a la postre diferencian unas áreas de otras.

permisividad oficial, de miseria, de dificultades, de trabajo de unas familias que deben subsistir casi con lo puesto, que finalmente ve cómo, por medio de una intervención pública en líneas generales acertada, el conjunto sufre su total transformación.

El Palomeras de hoy día poco o nada tiene que ver con el asentamiento original. Donde antes había chabolas ahora hay edificios de calidad, donde antes había caminos rurales ahora hay grandes avenidas tipo boulevard y calles perfectamente pavimentadas. Entonces, si el elemento físico ha sido transformado, ¿qué sigue fallando en Palomeras? Sencillamente, la atención hacia los problemas sociales de una población que ve cómo su entorno más cercano se reconfigura y se dota de espacios urbanos de calidad sin por ello mejorar sustancialmente sus propias condiciones sociales. Antes al contrario, el mercado de trabajo sigue siendo igual de difícil para los menos cualificados, el desempleo sigue haciendo mella una y otra vez, los niveles de educación y de fracaso escolar son muy bajos y, ante esta perspectiva, los poderes públicos no muestran mayor eficacia y repiten actos y actitudes de décadas olvidadas. El pasado de Palomeras pesa y mucho en las condiciones actuales. En ello tiene buena parte de culpa el hecho de que la población residente esté compuesta básicamente por los primeros moradores del área, una población que salió adelante por la unión, por la solidaridad entre ellos, por un sentimiento común de mejora y de esfuerzo. Y eso marca una clara diferencia con otros espacios urbanos de la ciudad.

Muchas y muy variadas han sido las aportaciones realizadas por los urbanistas y otros estudiosos al proceso de remodelación de diferentes áreas de la ciudad de Madrid. De auténtico laboratorio residencial y urbano ha sido catalogada la operación de remodelación de Palomeras. Supuso una especie de nueva edición de los Poblados Dirigidos de Madrid, algunas de cuyas actuaciones fueron las sustituidas por causa de su vejez y bajos estándares. De barrio ejemplar, del tamaño de una ciudad completa, y que difunde hacia el sur el efecto central y metropolitano (COAM, 1992:268). Un logro evidente que se desmarca de la imagen de “vivienda del Estado”, absolutamente rechazada por los vecinos, que la asociaban con las deficientes condiciones de habitabilidad y la mala construcción de mucha vivienda social anterior.

Sin embargo, también surgen voces críticas ante el proceso de remodelación, ante la falta de estudios de continuidad de las condiciones sociales de los residentes. ¿Alguien se ha parado a pensar lo que opinan los vecinos trasladados de Palomeras sobre Vallecas (Denche & Villasante, 1987:49), o sobre el papel jugado respecto al resto de la ciudad? Las remodelaciones no sólo no están acabadas, sino que les falta lo principal, “ser elementos que hagan ciudad y ciudadanos, y no meras continuidades edificatorias o nuevos ghettos periféricos” (Denche & Villasante, 1987:52). Hechos éstos que aún hoy día todavía no han sido suficientemente estudiados y valorados a pesar del tiempo transcurrido desde su finalización. Se refuerza la tesis de “abandono estatal”, una vez solucionado el tema prioritario, la vivienda.

El resultado es un conjunto urbano de calidad, con una variedad tipológica de las edificaciones notable, que va desde los bloques lineales unifamiliares, a los multifamiliares en bloque abierto o en manzana cerrada, con promociones dispares escalonadas desde los años sesenta hasta los noventa. En definitiva, una pieza urbana cohesionada a pesar de su heterogeneidad, un barrio donde se manifiesta un cambio en el continente pero no en el contenido. Se ha intervenido sobre la vivienda, como hemos visto, generando diferentes tipologías residenciales: unas, obra de políticas de vivienda

social masiva; otras, por propia iniciativa o procedentes de una intensa política de remodelación. Sin embargo, la hipótesis de partida, aquella que hacía relación a si este fenómeno urbanístico había transformado, modificado o minimizado las condiciones sociales de los residentes, y si su incidencia era menor en función de la tipología residencial dominante, no se ha visto verificada. Es más, las características socio-económicas de los residentes son muy semejantes a pesar de los diferentes tipos de vivienda existentes. El desfavorecimiento urbano se muestra en todos los ámbitos residenciales estudiados, con independencia de sus propias características. Esa falta de cambio en el contenido (que sí se manifiesta en el continente) puede hoy estar pasando factura en un área que tradicionalmente ha soportado unos niveles de problematicidad muy elevados. La cuestión clave es si se está a tiempo de atajar una situación insostenible de por sí.

* Para la elaboración de esta monografía se ha contado con la información suministrada por el Departamento de Información Pública de la Gerencia Municipal de Urbanismo y fundamentalmente ha sido realizada a partir del trabajo de campo del autor.

BIBLIOGRAFÍA PORTAZGO-PALOMERAS

ALGUACIL, J. (2000) *Calidad de vida y praxis urbana: nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*, Editorial Siglo XXI, Madrid.

CALLE, M. (1979) "Palomeras", (en) MOLINA, M. (Coord.) *De la Plaza de Santa Cruz a la Villa de Vallecas*. Espasa Calpe, Madrid, pp. 741-760.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN URBANA Y RURAL (1976) *Vallecas: las razones de una lucha popular*, Editorial Mañana. Colección Herramientas, volumen 1, Madrid.

COLECTIVO DE ESTUDIOS MEDIOAMBIENTALES Y CIUDADANOS (1990) *Diagnóstico sociológico sobre la demanda de viviendas en Vallecas*, Colectivo EMIC, S.A., Madrid.

COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID (1975) *Madrid en sus barrios: aproximación a la problemática socio-urbanística*, Comisión de Urbanismo del C.O.A.M., Madrid.

COLEGIO OFICIAL de ARQUITECTOS de MADRID (1992) *Madrid, guía de arquitectura*, Fundación Caja de Madrid.

COLORADO, C.; CASTELLANOS, L. (1988) *Madrid, villa y puente. Historia de Vallecas*, Editorial El Avapiés, Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1982) *Vallecas. Documentos para difusión y debate*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

CONCHA, L. & ALGUACIL, J. (1987) "Los protagonistas de la remodelación", *Alfoz*, nº 39, pp. 53-59.

CONSEJERÍA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA (1986) *Vallecas 92*, C.O.T.M.A.V., Madrid.

DENCHE, C. & VILLASANTE, T. (1987) "Modos de vida y urbanismo", *Alfoz*, nº 39, pp. 48-52.

FEDERACIÓN REGIONAL ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID (2001) *Para seguir avanzando. Memoria de la FRAVM 1998-2001*, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Madrid.

GONZÁLEZ, M.A. (1986) *Vallecas 92: estudio previo a la redacción del Proyecto de Urbanización del PERI 14.5 del PGOUM Vallecas (Palomeras Bajas)*, Madrid.

HERNÁNDEZ, E. (1987) "Remodelación, cuerda para rato", *Alfoz*, nº 39, pp. 60-68.

INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE MADRID (1986) *La remodelación de Palomeras*, Estudio no publicado, Madrid.

INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE MADRID (1987) *Vallecas: un nuevo distrito. La remodelación de Palomeras*, I.V.I.M.A., Madrid.

INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE MADRID (1987) *Barrios de Promoción Oficial de la Operación de Remodelación. Madrid 1979-1986*, I.V.I.M.A., Madrid.

LEIRA, E.; GAGO, J.; SOLANA, I. (1976) "Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 43-63.

LÓPEZ DE LUCIO, R. [et al.] (1985) "El sector de Palomeras Sureste (Vallecas). De un planeamiento heredado a una política urbanística de transición", *Ciudad y Territorio*, nº 65, pp. 55-87.

LÓPEZ DE LUCIO, R. & TOLEDANO, J.M. (1987) "Morfología de las actuaciones públicas de remodelación en Madrid", *Alfoz*, nº 39, pp. 39-47.

LÓPEZ DE LUCIO, R.; HERNÁNDEZ, A. (1995) *Los nuevos ensanches de Madrid. La morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999) "El Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957. Génesis y razones de la forma de ciudad en los años 50", (en) MINISTERIO DE FOMENTO [Coord.] *La vivienda en Madrid en la década de los 50: el Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el Ministerio de Fomento en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Editorial Electa, Madrid, pp. 119-144.

MARTÍNEZ, L. (2003) "Operación Palomeras. Del suelo al piso", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II, Editorial Nerea, Madrid, pp. 289-291.

MOYA, L. (1987) "Lo construido en la operación de remodelación", *Alfoz*, nº 39, pp. 33-38.

PAREDES, M. (1983) "Las claves de la remodelación de Palomeras", *Revista Arquitectura*, nº 242, pp. 55-60.

PAREDES, M. (1987) *La remodelación de Palomeras. Tercera Fase. Palomeras Sur. Una intervención urbana en un tejido preexistente*, Estudio no publicado, Madrid.

PERIBÁÑEZ, G. (2003) "Palomeras", (en) SAMBRICIO, C. (Ed.) *Un siglo de vivienda social (1903/2003)*. Tomo II, Editorial Nerea, Madrid, pp. 286-288.

PRATS, F.; VILLANUEVA, A.; MANCHÓN, F. (1983) "El planeamiento urbano en el realojamiento de Vallecas", *Revista Arquitectura*, nº 242, pp. 18-28.

ROCH, F. (1999) "Algunas notas sobre el sistema inmobiliario madrileño en la década de los 50", (en) MINISTERIO DE FOMENTO [Coord.] *La vivienda en Madrid en la década de los 50: el Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el Ministerio de Fomento en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Editorial Electa, Madrid, pp. 85-118.

RODRÍGUEZ, T. [et al.] (1990) *Retrato de chabolista con piso: análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*, Alfoz, Madrid.

SAMBRICIO, C. (1999) "La vivienda en Madrid, de 1939 al Plan de Vivienda Social, en 1959", (en) MINISTERIO DE FOMENTO [Coord.] *La vivienda en Madrid en la década de los 50: el Plan de Urgencia Social*, Exposición organizada por el Ministerio de Fomento en colaboración con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Editorial Electa, Madrid, pp. 13-84.

SAUQUILLO, F. (1980) "OREVASA o la remodelación de Vallecas", *Construcción Arquitectura y Urbanismo*, nº 63, pp. 22-24.

SOCIEDAD ESTATAL de GESTIÓN para la REHABILITACIÓN y CONSTRUCCIÓN de VIVIENDAS (1989) *S.G.V.: en los noventa*, S.G.V., Madrid.

TERÁN, M. (1961) *El desarrollo espacial de Madrid a partir de 1868*, Instituto Juan Sebastián Elcano, Madrid.

TROITIÑO, M.A. (1979) "Portazgo-Alto del Arenal", (en) MOLINA, M. (Coord.) *De la Plaza de Santa Cruz a la Villa de Vallecas*. Espasa Calpe, Madrid, pp. 721-740.

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (1986) *Morfología de las actuaciones públicas de remodelación en Madrid*, Madrid.

VALENZUELA, M. (1969) "El Barrio de Doña Carlota en la aglomeración del Puente de Vallecas", *Estudios Geográficos*, vol. XXX, nº 114, pp. 403-453.

VALENZUELA, M. (1974) "Iniciativa oficial y crecimiento urbano en Madrid (1939-1973)", *Estudios Geográficos*, vol. XXXV, nº 134, pp. 593-655.

VALENZUELA, M. (1978) "Ciudad y acción municipal: la política de vivienda del Ayuntamiento de Madrid (1868-1978)", *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, Tomo XV, pp. 327-361.

VÁZQUEZ, J. M^a; LÓPEZ, P. (1966) *Palomeras. Una parroquia suburbana. Estudio sociológico*, Centro Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Balmes de Sociología, Madrid.

VÁZQUEZ DE CASTRO, A. (1986) *Vallecas 92: estudio previo a la redacción del Proyecto de Urbanización del PERI 14.5 del PGOUM Vallecas (Palomeras Bajas)*, Madrid.

VINUESA, J. (1987) "La gestión: un proceso singular", *Alfoz*, nº 39, pp. 23-37.

“El barrio es un concepto político cuando se concibe como espejo que refleja la complejidad y los desafíos de la sociedad actual, mostrándonos en lo concreto todas las problemáticas y tendencias de las que podemos hablar y teorizar desde lo abstracto”

Asociación de Vecinos “Los Pinos” *Planeamiento Urbanístico Alternativo*

4.9. EL PUENTE DE LOS TRES OJOS. LA PERSISTENCIA TEMPORAL DEL DESFAVORECIMIENTO Y LA LUCHA DE INTERESES ANTE SU ERRADICACIÓN

4.9.1. introducción. Breve repaso histórico de la conformación del área del Puente de los Tres Ojos

El estudio de caso analizado en este capítulo coincide con un único sector urbano. Éste se denomina “*Puente de los Tres Ojos*” en clara referencia a una infraestructura, hoy ya desaparecida¹, y que dio nombre a un área mucho más amplia de la ciudad de Madrid que la que nos ocupa². Se encuentra enclavado en el Distrito de Retiro, en el Barrio conocido como Adelfas³, y posee una población, según el Padrón de Habitantes de 1996, de 280 residentes, con un total de 151 viviendas y 10 locales comerciales⁴.

Físicamente, el ámbito de estudio se encuadra en la denominada como “almendra central” de Madrid, ocupando una reducida porción del límite sur de la misma. Tanto por su origen, como por su tipología constructiva, dicha unidad está más próxima a las barriadas periféricas del extrarradio al estilo del Puente de Vallecas. De hecho, su origen está ligado a las construcciones desarrolladas al otro lado del Arroyo del Abroñigal y que conformaron el núcleo inicial del suburbio vallecano a principios

¹ El derribo del puente en el año 1984 dio lugar a numerosas protestas vecinales. En Colorado (1988) podemos encontrar un breve resumen del proceso de destrucción del mismo. Primero dinamitado sin éxito y luego derribado por medios mecánicos, provocó la exaltación popular con el grito de “ingenieros al paredón”.

² El asentamiento chabolista de la zona del Puente de los Tres Ojos surgió en los años sesenta coetáneamente con la remodelación del suburbio de Puente de Vallecas y la reconstrucción de los edificios más deteriorados con la construcción de la Avenida de la Paz (hoy M-30). Surgió así un conjunto de nuevas y numerosas chabolas, localizadas en el entorno de dicha infraestructura, las cuales, con la puesta en funcionamiento de la autopista, quedaron aisladas del conjunto vallecano. Fue desmantelado décadas después. El sector urbano que nos ocupa adopta el mismo topónimo, dada su proximidad aunque, como veremos más adelante, sus orígenes son diferentes.

³ Existen hondas diferencias socio-económicas entre los barrios septentrionales, Jerónimos, Niño Jesús, Ibiza o Estrella y los restantes, Pacífico y Adelfas. Hecho éste que es criticado una y otra vez por los habitantes de ambos barrios. Valga como ejemplo el artículo de El Mundo (8/4/2001) “Los vecinos de los barrios de Adelfas y Pacífico, al sur del distrito de Retiro, se quejan de la falta de equipamientos de la zona” donde se ponen de manifiesto las protestas vecinales relativas a la contaminación provocada por el constante tránsito de trenes, por las altas tasas de contaminación por dióxido de nitrógeno, por la falta de zonas verdes, de equipamientos y de viviendas sociales.

⁴ Programa de Actuaciones Inmediatas (P.A.I.) Arganzuela-Retiro (1980).

del siglo XX. Fue, por tanto, una típica barriada periférica, surgida al margen del planeamiento; además, el carácter industrial de la zona en su conjunto, determinó las condiciones sociales y económicas de la población residente, así como la calidad de las edificaciones. Junto a ello, otro rasgo diferenciador lo constituye su génesis junto a otra de las zonas más problemáticas de la capital, los barrios bajos. De nuevo, aparece un claro componente histórico en la configuración urbana de un barrio desfavorecido.

Los límites, como muestra la Figura 4.113, quedan definidos por la M-30 en su parte meridional, por el trazado del ferrocarril en la occidental, por la calle de Játiva en su límite oriental, y más cercano a la Avenida Ciudad de Barcelona y la calle del Cafeto en su parte más septentrional. En su interior, destaca el núcleo originario, formado por las calles de Luis Peidró, Barrilero, Seco, Cerro Negro o California.

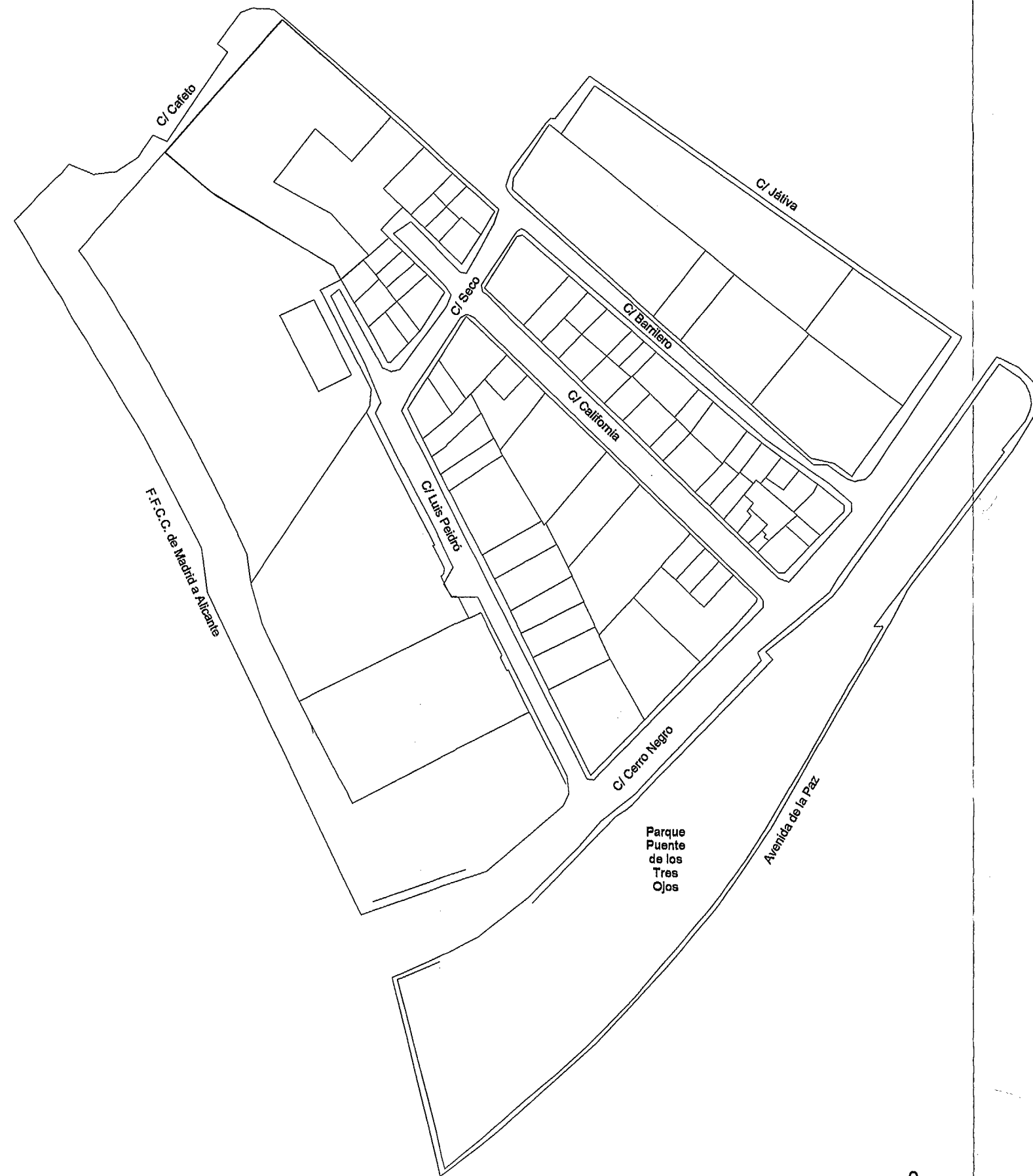
La zona de Adelfas, hasta la calle Méndez Álvaro, debió su origen a la inmigración alojada en viviendas modestas próximas a las implantaciones industriales, primero unifamiliares y más adelante como vivienda colectiva. Hoy día podría caracterizarse como un “*slum*”, o barrio céntrico, que se va deteriorando con el paso del tiempo⁵, lo que provoca la expulsión de los residentes tradicionales, bien voluntaria o bien forzosamente, al mismo tiempo que ocupa sus viviendas población de clases inferiores o incluso de carácter marginal. Ejemplos de todo ello los podemos encontrar en el área de estudio (Foto 1).

Hoy día, el sector en cuestión se encuentra sometido a la dicotomía entre las imposiciones de un mercado inmobiliario privado, ávido de construir en un espacio de gran centralidad, y la situación de desfavorecimiento en la que se encuentran los residentes. Viviendas bajas, sin equipamientos, con una antigüedad elevada, en muchos casos abandonadas, población sin recursos económicos para realizar una rehabilitación integral, con la presencia de actividades marginales como el tráfico de droga, etc., configuran un entorno urbano, en pleno centro de Madrid, desfavorecido y olvidado al mismo tiempo, ante el que se cierne la amenaza de la iniciativa privada que plantea, ya desde hace muchas décadas, la remodelación completa del ámbito.

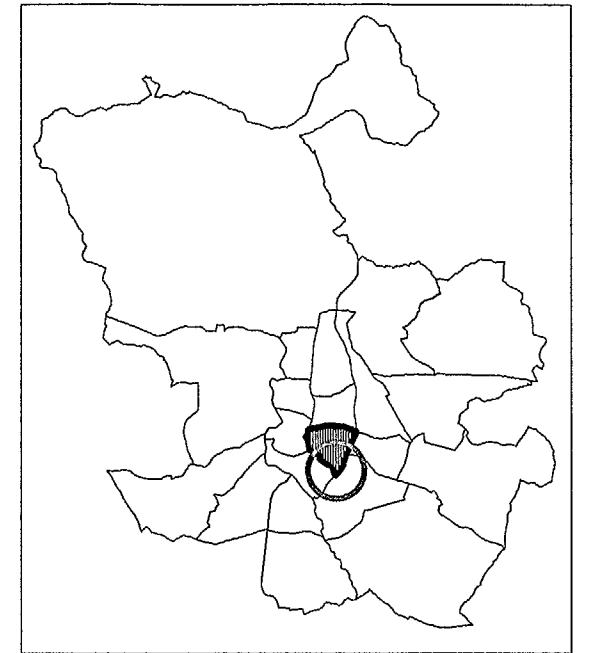
Es necesario comentar, para terminar esta breve introducción, las dificultades que el estudio de esta pieza urbana nos ha planteado. No existen publicaciones al respecto y únicamente el Programa de Actuaciones Inmediatas de los distritos de Retiro y Arganzuela, se acerca con algo más de atención al área. Aún así, sólo se encuentran menciones hacia el estado de la edificación. En otras publicaciones, dicho área queda al margen de cualquier desarrollo dado que se encuentra rodeado de otras de mayor interés. El suburbio de Puente de Vallecas, el área industrial de Méndez Álvaro, el Barrio del Pacífico, etc. En otras ocasiones, las dificultades vienen motivadas por la generalización hacia todo el entorno administrativo del Barrio de Adelfas, sin tener en cuenta las propias características del ámbito de estudio. Ello, unido al carácter marginal de sus habitantes, y del propio territorio (“oculto” tras la M-30 y las infraestructuras ferroviarias), ha dado lugar a la existencia de este barrio desfavorecido en un espacio de gran centralidad. Sin embargo, el abandono institucional hacia el mismo ha sido patente desde su creación. Únicamente, el choque de intereses propiciados a raíz de la puesta en marcha del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, entre la iniciativa

⁵ Aunque a menudo se asocia con concentraciones de personas de ciertos grupos étnicos, los términos “*slum*” y “*ghetto*” no deben ser usados como sinónimos (Johnson et al., 1998). Aunque antiguo, el artículo de Seeley (1956) recoge perfectamente la definición, naturaleza y usuarios del “*slum*”.

Figura 4.113. Puente de los Tres Ojos. Localización y Plano Parcelario



Puente de los Tres Ojos



0 50 100 150 Metros

privada y los residentes, ha puesto de manifiesto la situación social en la que se encuentra el área.

Para conocer la conformación urbana del área de estudio hay que remontarse a principios del siglo XX. Incluso con anterioridad (1866), se empiezan a construir las primeras edificaciones en la zona. Se conocen bajo el nombre de colonia “Las Californias”. Ésta, se produce en el margen derecho de la Carretera de Valencia (hoy Avenida de Ciudad de Barcelona), en la intersección con el Arroyo del Abroñigal. En décadas posteriores se produce un cambio de usos que la convierten en un área de producción y servicio (talleres, industrias, ferrocarriles, etc.), que, a su vez, va a ser reorientada al uso residencial de nuevo, fruto de su elevada centralidad y de los planteamientos de remodelación y transformación del área que los sucesivos planes generales establecen.

Estas primeras edificaciones presentan todos los rasgos propios de las parcelaciones periféricas, tan comunes a otras zonas del Extrarradio de Madrid como Tetuán. Por tanto, el origen del área estuvo muy ligado a la barriada obrera del extrarradio del Puente de Vallecas. Constituye la prolongación natural de la misma, aunque, se produce en el interior del término de Madrid. Este hecho vendrá motivado por la existencia de amplios espacios vacíos entre el caserío central de la ciudad, el espacio planificado por Castro, y las edificaciones rurales de los municipios colindantes a Madrid. Estas parcelaciones periféricas se desarrollaron con más intensidad en torno al año 1900, dando lugar al núcleo principal del sector urbano. Son las parcelas y las edificaciones que hoy día siguen subsistiendo de las calles de Barrilero, California, Luis Peidró y Seco (Foto 2 y 3).

Varios son los motivos que pueden explicar la creación de esta pieza urbana, aunque también son asimilables a todas las áreas suburbanas repartidas por la periferia de la capital. Por un lado, la presencia de una importante actividad industrial⁶ en toda la zona sur de la capital, tradicional “sala de máquinas” de Madrid, lo que ha tenido una influencia decisiva en su desarrollo urbano. Es un hecho que la localización de unas (industrias) o de otros (población) es casi siempre la base del surgimiento de estas barriadas suburbanas. No se deben olvidar, sin embargo, otros factores como la disponibilidad de suelo urbanizado y desvalorizado socialmente, las buenas condiciones topográficas, que favorecen el buen drenaje, la ausencia de planeamiento coactivo o la abundancia de suelo patrimonial.

Junto a la actividad industrial y en complementariedad con ella⁷, tampoco puede olvidarse el importante papel que las infraestructuras ferroviarias han jugado en toda la zona sur de la capital. Desde la creación del Embarcadero de Atocha en el año 1851, la inauguración del ferrocarril de contorno el año 1863⁸, pasando por la construcción de la

⁶ Sobre el desarrollo industrial en Madrid pueden verse: Celada, F. (1993) “Dinámicas industriales en los distritos madrileños del sur”, *Alfoz*, nº 102-103, pp. 85-89; Martínez de la Madrid, A. (1963) *La creación de zonas industriales en Madrid*, Madrid; Leira, E.; Gago, J.; Solana, I. (1976) “Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano”, *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 43-63; González, P. (1977) *Los accesos ferroviarios a Madrid. Su impacto en la Geografía Urbana de la ciudad*, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid.

⁷ Esas industrias, fundamentalmente de transformación, se vieron atraídas, no sólo por la presencia del ferrocarril, sino por una mano de obra abundante y barata que va a protagonizar un proceso paralelo de implantación residencial en continuidad espacial con las industrias existentes (Álvarez et al., 1980:165).

⁸ Puesta en servicio el 1 de Octubre de 1863 por la Cía. del Norte fue el embrión de la actual línea de Cercanías del llamado Pasillo Verde. La obra más característica de este enlace era el túnel bajo el Campo

estación de Peñuelas en el año 1924 o el actual Pasillo Verde Ferroviario⁹ (1989-1997), la influencia sobre el desarrollo industrial y urbano ha sido decisiva ya desde su nacimiento. En la actualidad, el área de estudio se encuentra limitada en uno de sus lados por la playa de vías que discurren hacia el sur de la geografía madrileña y española. Ello, junto a la existencia de otra gran infraestructura como la M-30, acordona, limita y segrega el área de estudio del resto de la ciudad. Podría hablarse de perduración generalizada de los principales elementos rurales preexistentes (camino, parcelas, huertas) hasta fechas muy tardías. Dentro del abandono en que el municipio madrileño mantuvo el Extrarradio¹⁰, el área de estudio “se mantuvo en una situación poco propicia a una auténtica urbanización durante un notable periodo” (Mas, 1979:465).

El planeamiento urbano ha tenido una gran influencia en la ordenación actual del ámbito. Una tras otra, las determinaciones de los sucesivos planes generales ha ido calificando de diferentes maneras el área de estudio. Sin embargo, ha sido más una declaración de intenciones que de hechos consumados. Ello puede ser corroborado por el estado de las edificaciones en la actualidad, muchas de ellas todavía intactas (Foto 4).

Tras la Guerra Civil, el Plan General de 1941 calificó la zona como espacio residencial determinado como “tolerancia en el ensanche”, lo que permitía actividades de almacenaje, transporte, talleres, etc., en plantas bajas e incluso en patios de manzana. Aunque menos asimilable a nuestra zona de estudio, sí que muestra especial relevancia en zonas aledañas del propio barrio o de los más cercanos como Pacífico¹¹. Años después, en 1955, se ocuparon las restantes parcelas que configuran el área de estudio. Por un lado, las más próximas a las vías del ferrocarril, y por el otro, las más cercanas a la Avenida Ciudad de Barcelona (Calle de Játiva y alrededores). Se consolida así ese espacio, en principio periférico, como parte integrante de la ciudad, aunque, por su origen y localización, permaneció al margen de cualquier tipo de planeamiento.

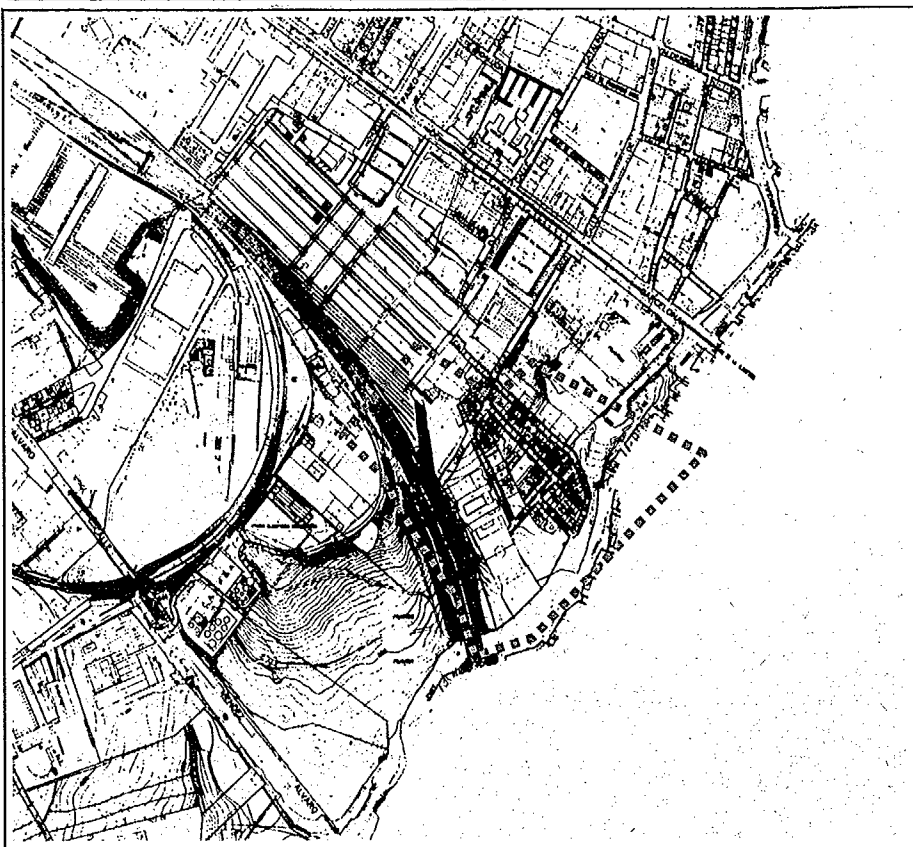
El Plan General de 1963 afectó únicamente a su borde meridional por el desarrollo del Plan Especial de la Avenida de la Paz (hoy M-30), constituyéndose este espacio en una zona verde que actúa como “barrera” del barrio frente a dicha infraestructura. En las Ordenanzas de 1972 el área de estudio se califica como “área de remodelación”, pero no sufrirá ningún tipo de intervención. Y así ha seguido siendo hasta el vigente Plan General de 1997. Hoy día, Adelfas constituye el máximo ejemplo de confrontación entre los intereses privados, deseosos de obtener los máximos resultados económicos en un espacio de gran centralidad, y el de los residentes, de bajo poder adquisitivo que no quieren verse desplazados de su tradicional lugar de residencia.

del Moro, siendo inicialmente el resto de la línea en superficie al pasar por terrenos suburbanos ocupados entonces tan solo por huertas y chabolas.

⁹ Para más información ver: Ayllón, M. (1997) “El Pasillo Verde Ferroviario de Madrid. Balance del Consorcio Urbanístico 1989-1997”, *Revista BIA*, nº 192, pp. 12-18.

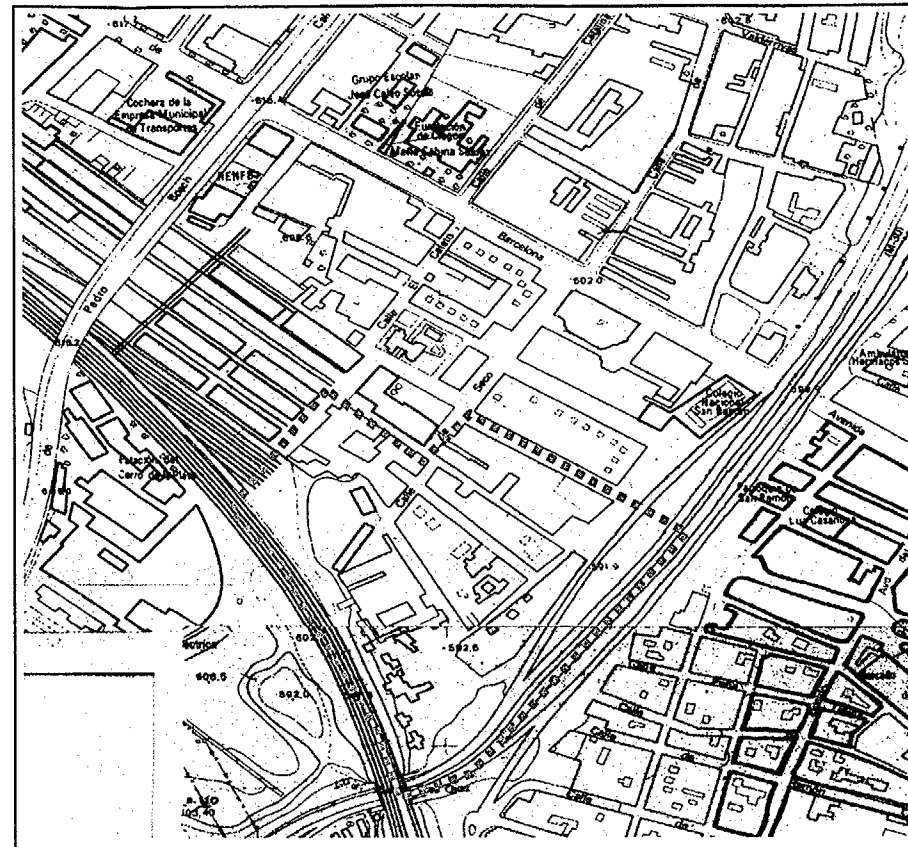
¹⁰ Entre las causas podemos considerar una planificación poco adecuada en materia de edificaciones, un casi vacío legal o la existencia de una topografía irregular, agravado esto último por la cercanía del Arroyo del Abroñigal.

¹¹ Ya en el año 1861 se construyó un gran centro de almacenamiento, la denominada Empresa de los Docks y Aduana de Madrid, que fue el verdadero germen de la actividad industrial y de almacenaje, “así como el futuro punto de referencia de las primeras opciones edificatorias en el área” (Mas, 1979:463).



Plano Topográfico Año 1955
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

Escala 1:5000

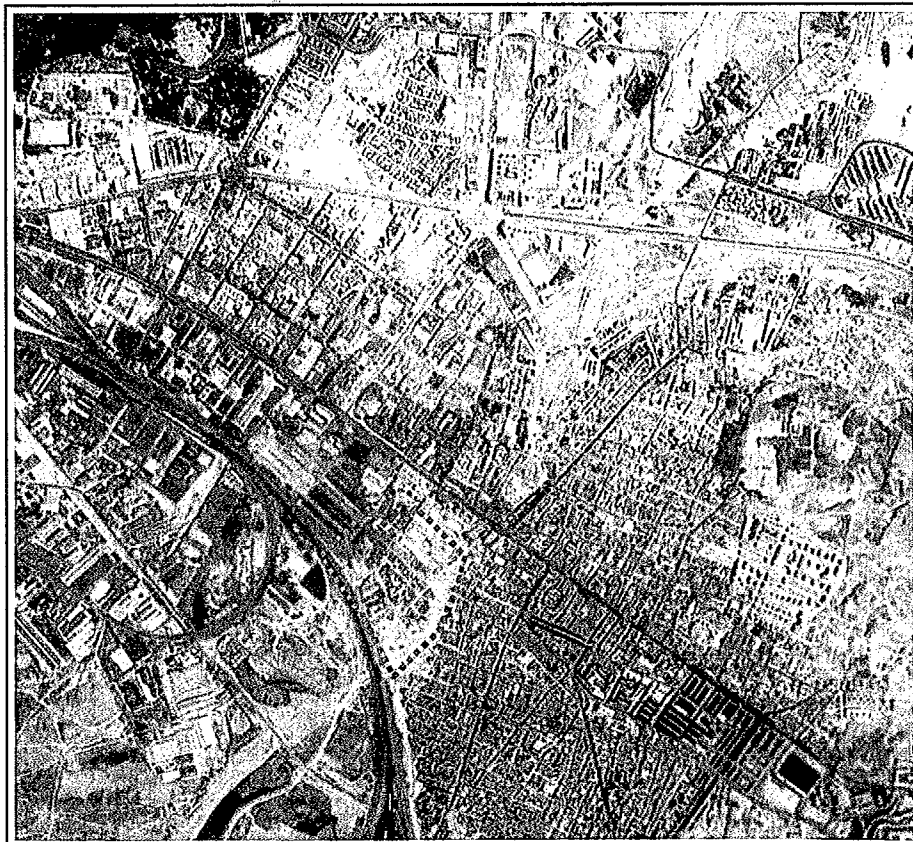


Plano Topográfico Año 1978
Fuente: COPLACO

Escala 1:5000

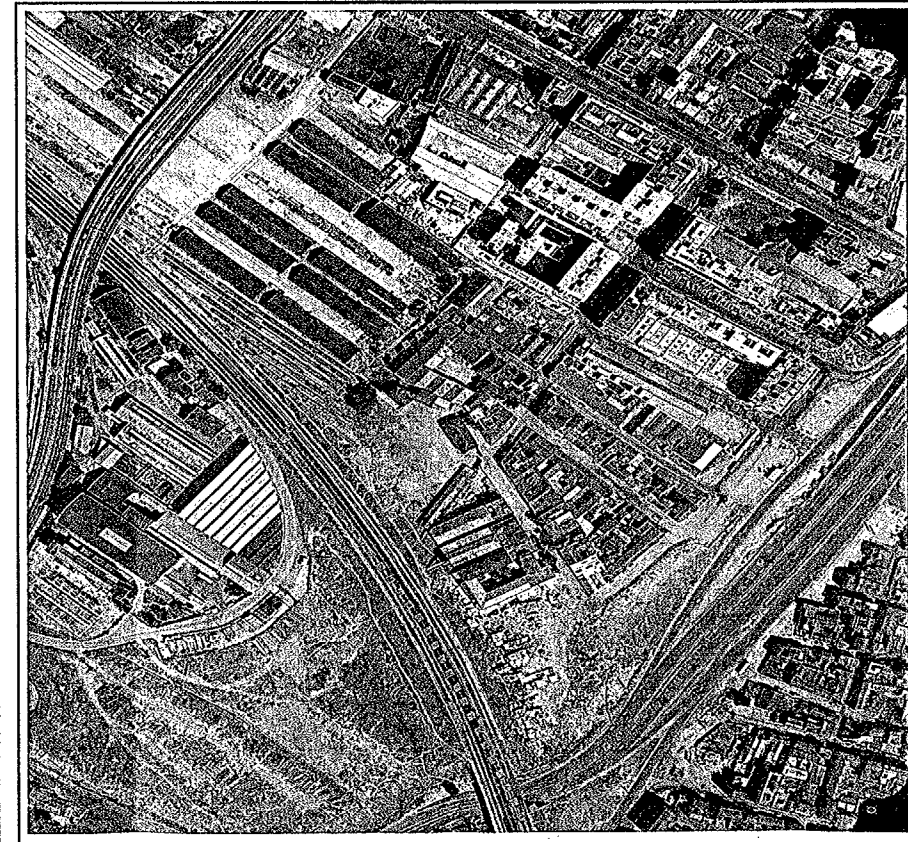


Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



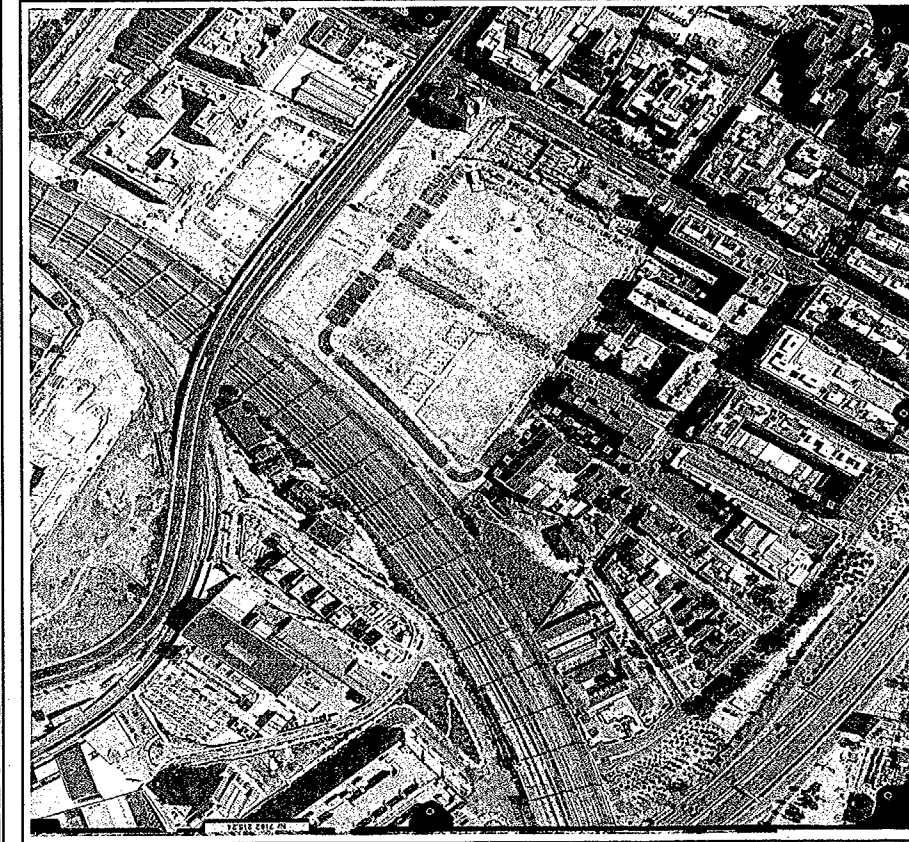
Fotografía Aérea Año 1956
Fuente: Vuelo americano

Escala 1:33000



Fotografía Aérea Año 1976
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:4500



Fotografía Aérea Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

Escala 1:3000

Analizando las fotografías aéreas y los planos adjuntos podemos observar cómo los cambios producidos a nivel de manzana en el área de estudio han sido muy reducidos. La existencia de unos claros límites físicos, condicionantes del crecimiento y de la actividad en el mismo, como son las infraestructuras viarias y ferroviarias, también ha sido un elemento motivador de esa exclusión física del área respecto al resto de la ciudad. Los planos muestran un cierto orden en los elementos residenciales, manifestado a través de una parcelario y un callejero ordenado y permanente en el tiempo, y un claro desorden edificatorio en el espacio ocupado por las actividades industriales, el más cercano a las vías del ferrocarril. Aún así, el hecho más destacado, como ya se ha comentado, es la permanencia en el tiempo de las estructuras urbanas más características del área de estudio.

Por su parte, las fotografías aéreas corroboran igualmente lo dicho con anterioridad. También es visible igualmente la creación del Parque del Puente de los Tres Ojos en el ámbito más cercano a la M-30 durante el periodo 1978-1997 que, a modo de barrera, constituye el único espacio libre verde de toda la unidad. Aunque en menor medida, este elemento ayudó a organizar todo el conjunto meridional con la creación de un eje viario (calle de Cerro Negro) capaz de ejercer de conector con otras áreas cercanas de la ciudad (Méndez Álvaro y Avenida de la Ciudad de Barcelona). La fotografía más reciente muestra la intervención llevada a cabo en el área próxima, que, como veremos más adelante, constituye junto con el área de estudio, las dos unidades de ejecución del Plan Especial de Reforma Interior de las Adelfas.

4.9.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

Podríamos decir que son varias las causas del desfavorecimiento del área del Puente de los Tres Ojos. En primer lugar, han sido decisivas la proximidad de determinadas actividades y los cambios de uso del suelo de la zona. En sus inicios fue la cercanía del área de almacenaje de los “docks”, en la zona de Pacífico, lo que en buena medida caracterizó la situación social, económica y urbana de todos los alrededores, Adelfas incluido.

En segundo lugar, la presencia del ferrocarril constituyó un claro ejemplo de barrera limitante a la par que eje de desarrollo. La configuración histórica del área de estudio no puede ser explicada sin la incidencia, unas veces positiva, otras negativa, de la infraestructura ferroviaria. El papel tradicional de “sala de máquinas”, junto con el de “área almacén”, han estado íntimamente ligadas al propio ferrocarril. Si bien ha constituido el principal eje de desarrollo, y de movilidad, también ha tenido efectos negativos sobre el urbanismo capitalino. En el caso concreto que nos ocupa, además de colaborar a la caracterización industrial, también ha supuesto (supone hoy día) un importante efecto barrera (de aislamiento). Otra gran infraestructura (la M-30) colabora también a encorsetar a nuestro territorio y, como ha venido siendo tónica general en el mismo, a ignorar lo que allí sucede.

Por último, es necesario destacar el papel jugado por la industria en el área de estudio. Al igual que ocurre con los otros fenómenos antes comentados, también en este caso los efectos de la industrialización primero, y de su desmantelamiento posterior, son detectables a escalas superiores. En Adelfas son mayoritarias las industrias de reducido tamaño y los pequeños talleres. Ésta relación industria-vivienda ha estado presente

(sigue estando aunque mucho menos definida) durante casi todo el siglo XX y ha sido la piedra de toque de los sucesivos planes generales.

Si algo marca al barrio de Adelfas en la actualidad es su propia indefinición. El principal proceso que ha desembocado en el desfavorecimiento actual ha sido el paulatino deterioro del área. Ésta, como ya hemos visto, no tuvo en sus orígenes un claro componente desfavorecedor, sino que más bien, fue lugar de asentamiento de familias que no encontraban acomodo en el interior de la ciudad. Aunque puede ser una prolongación natural del suburbio de Puente de Vallecas, ésta surgió con un matiz más urbano, influenciado por los fenómenos de la implantación industrial, del almacenaje y del propio ferrocarril. Constituyó un ejemplo de barrio de clase media venido a menos, que sufre un paulatino deterioro y una transformación social importante. Basten como ejemplo las noticias aparecidas en relación a la presencia de actividades marginales como la delincuencia o el tráfico de drogas durante los últimos tiempos¹², que ejemplifican uno más de los estadios de deterioro y marginación a los que se ve abocado el área.

Durante la primera mitad del siglo XX, el planeamiento vigente no hizo más que reforzar el carácter industrial y residencial de la zona. Fue el Plan General de 1963 el que estableció un nuevo orden. El proceso de renovación, secundado por éste y por los sucesivos planes generales, trató de disociar definitivamente el binomio tradicional industria-vivienda. Reconoció la existencia de un área diferencial y propuso su transformación. Fue por tanto, un intento de metropolización de la ciudad primeramente, secundado por iniciativas de remate de la misma en décadas posteriores¹³. Sin embargo, el Plan General de 1963 no alcanzó sus objetivos en el área de estudio. Ni siquiera la intervención sobre una de las grandes arterias viarias de la actualidad, la M-30, pudo dar lugar a la remodelación de Adelfas. Únicamente en su borde meridional se vio transformada a través de la creación de una nueva zona verde, lindante con dicha infraestructura. El resto del territorio no sufrió ninguna transformación al respecto.

Por tanto, podemos decir que el desfavorecimiento actual del área del Puente de los Tres Ojos viene condicionado por sus propios orígenes, asociado a los fenómenos del entorno más cercano, industria, almacenaje y ferrocarril, pero también a un proceso de degradación paulatina y a un intento de los sucesivos planes generales que no ha ido más allá de la mera formulación de intenciones, de recualificación del área y de procesos de remodelación nunca llevadas a efecto. El hecho clave es que hoy día nos enfrentamos a un territorio donde la lucha neoliberal, la lucha de intereses inmobiliarios frente a ciudadanos, alcanza los niveles más elevados. Un territorio de gran centralidad, desfavorecido social, económica y urbanísticamente, donde en el proceso de renovación entra en juego la iniciativa privada. El conflicto estará servido en cuanto a la confrontación con los residentes¹⁴.

¹² "El tráfico y consumo de droga han amentado la delincuencia en el barrio de Adelfas" ABC (6/9/2000). "El Ayuntamiento convoca una reunión urgente para acabar con el problema de la droga en Adelfas" ABC (7/9/2000).

¹³ El Plan General de 1985 surgió bajo el lema de "terminar Madrid", en clara alusión a los importantes vacíos existentes en la ciudad y a la falta de remate de numerosas intervenciones iniciadas incluso décadas atrás.

¹⁴ El más contradictorio de Adelfas es su inclusión administrativa en uno de los distritos tradicionalmente de mayor renta per cápita de la capital, Retiro (tradicional área residencial de clase media o media-alta). Ello incrementa el sentimiento de abandono de la población residente en el área de estudio por parte de

4.9.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

El panorama actual del sector del *Puente de los Tres Ojos* es una realidad compleja, con un componente histórico importante, pero también con unos procesos de desfavorecimiento actuales. En este sentido, únicamente los Programas de Actuaciones Inmediatas (PAI), que planteaban una serie de medidas de pronta aplicación que se habrían de simultanear con los trabajos de redacción del Plan General de 1985, muestran algo de información al detalle sobre la zona de estudio.

Así, el PAI (1980), al referirse a la zona de Adelfas, la califica como “formaciones periféricas”, es decir, una trama típica de la extensión de Vallecas separada de aquella de la que formaba parte por la apertura de la M-30. El trazado viario se va configurando de acuerdo con la parcelación que se va extendiendo en contigüidad con las porciones ya edificadas adaptándose a las condiciones de la propiedad primitiva, al terreno y a las infraestructuras principales. Su trama viaria, en principio, es independiente, pero poco a poco se va abriendo paso a las vías fundamentales de la zona. Las manzanas tienen forma diversa pero todas se ajustan a la pauta común del máximo aprovechamiento del suelo: estrechas y alargadas con anchos de calle mínimos, en unos casos en forma de edificación abierta aislada y en otros, como manzana cerrada sin patio (Foto 5).

En cuanto a la tipología, consiste en las edificaciones habitualmente asociadas a las parcelaciones de ascendencia rural de periferia; se trata de viviendas unifamiliares bajas de 1 ó 2 plantas, que han sufrido reformas relevantes en años posteriores y que coexisten con talleres, pequeñas industrias y almacenes (Foto 2). A diferencia de otras zonas del barrio, actualmente en proceso de intensa renovación, tanto puntual como zonal, el área de estudio se caracteriza por la inexistencia de toda actividad constructiva, ni de rehabilitación ni de remodelación. Únicamente en el borde septentrional y en el más cercano a la Avenida de la Ciudad de Barcelona se ha producido algún tipo de renovación (en algunos casos sobre terrenos vacantes, y en otros sobre suelos ocupados con anterioridad). Aun con todo, la mayor parte del área no ha sufrido ningún tipo de intervención en la actualidad.

Todo el núcleo central del área, el de mayor antigüedad (calles de Seco, Barrilero, California, Luis Peidro y Cerro Negro), se califica en el PAI como “infravivienda”, con un importante porcentaje de viviendas de una sola planta y alguna actividad industrial. Igualmente se plantea la no existencia de áreas congestionadas (lógico por otra parte dadas las propias características del ámbito) ni la de áreas en proceso de cambio.

Según el PAI, los principales problemas en la zona de Adelfas eran los siguientes: la elevada densidad de la zona; el reducido tamaño de las viviendas; la falta de infraestructuras y la existencia de un viario infradimensionado; la elevada presencia de viviendas en malas condiciones; la no existencia de ningún tipo de oferta inmobiliaria dada la antigüedad de las viviendas y el deficiente estado de conservación de las mismas. Eso en lo que respecta a vivienda, en los equipamientos se puso de

las autoridades municipales. Valgan como ejemplo las palabras de la Concejala Presidente, María Dolores Navarro, aparecidas en artículo de El Mundo (9/12/2001) “La otra cara del Retiro” en las que se afirma que: “vivir en esta zona de Madrid es un auténtico lujo”, frente a una de las muchas pintadas que afloran en la zona más suburbial y más deteriorada de Adelfas: “barrio, despierta, que te están matando”.

manifiesto el déficit existente en todos los sentidos, pre-escolar, Educación General Básica, Bachillerato Unificado Polivalente, educación especial, hospitalario, deportivo, tercera edad, cultural, etc. A ello había que unir los problemas relacionados con las infraestructuras, en cuanto a abastecimiento de agua (antigüedad y deficiencias), a saneamiento, residuos sólidos, electricidad, gas y teléfono, junto a otros como los problemas relacionados con la circulación rodada y los de aparcamiento.

El análisis cuantitativo del Padrón de Habitantes de 1996 muestra unos niveles de desfavorecimiento muy graves. Se rebasan los valores de los indicadores de referencia (los medios del municipio de Madrid) en nueve de los trece propuestos. Algunos relacionados con la caracterización sociolaboral de los residentes y otros con los diferentes tipos de hogares, monoparentales por un lado, con familia numerosa por otro, y con personas en edad pensionista por el otro. Son especialmente negativos los valores de la tasa de desempleo (36,3%) y de la tasa de trabajadores eventuales (36,1%). Aunque los datos son suficientemente elocuentes, es necesario recalcar cómo las cifras de población (280 residentes) pueden influir decisivamente en el resto de variables. Aunque la situación es grave, ésta afecta a un número reducido de personas en términos absolutos.

El trabajo de campo realizado en esta investigación confirma casi en su totalidad los resultados extraídos del PAI. En lo que respecta al entorno urbano, aparecen problemas asociados a la obsolescencia de las infraestructuras y a la ausencia casi total (salvo la zona verde próxima a la M-30, como único espacio de remodelación al amparo del Plan Especial de la Avenida de la Paz) de espacios libres verdes. En cuanto al espacio público se nota un acusado deterioro, manifestado en la falta de limpieza y en la persistencia de vandalismo y graffiti. Igualmente, son destacables los problemas medioambientales derivados de las dos grandes infraestructuras de la zona. La alta contaminación acústica es provocada por el constante tránsito de trenes. Tanto ésta como la atmosférica son consecuencia de la cercanía de la zona a la M-30. Por otro lado, también es destacable las dificultades de movilidad física en el interior de la zona, fruto de unos viarios escasos y mal acondicionados. Por su parte, los problemas ligados a la vivienda son debidos a su antigüedad, al escaso mantenimiento y mejoras así como a la falta de equipamientos básicos en otros casos.

Respecto al entorno social, la problemática principal es la falta de dotaciones y equipamientos de los que carece la zona. Ésta situación es motivada fundamentalmente por el aislamiento físico tradicional del área. Casi todos los servicios se sitúan en la Avenida de la Ciudad de Barcelona o el entorno de Pacífico. En otro orden de cosas, también es destacable la presencia de grupos étnicos con dificultades de integración. Se trata fundamentalmente de personas de etnia gitana que unas veces han ocupado viviendas vacías, pero en otras ocasiones llevan varios años residiendo en la zona (Foto 1). Por último, es destacable la existencia de actividades marginales como la delincuencia o el tráfico de drogas (no se sabe a ciencia cierta si relacionados con la etnia gitana o no) y la inseguridad latente y explícita que ello acarrea.

Se configura así un entorno desfavorecido donde la problemática es de toda índole, social, urbana, económica, medioambiental, etc. Un espacio de viviendas unifamiliares adosadas que conviven con bloques de reducidas dimensiones, algunas con casi un siglo de vida, constreñidas por grandes infraestructuras, sin espacios libres, sin dotaciones, con actividades marginales. Y todo ello, es padecido por una población

desempleada, sin cualificación laboral, con una disparidad de situaciones elevadas, en pleno centro de Madrid. Un espacio “olvidado” de la ciudad. La realidad muestra un espacio de conflicto de intereses, el negocio frente a la supervivencia, lo privado frente a lo ciudadano.

4.9.4. Políticas e instrumentos para la intervención

Si hay algo que caracteriza la intervención pública en Adelfas es el tratamiento que se le ha dado en el planeamiento urbano considerado como único mecanismo de “intervención”. Y nos referiremos al mismo con todas las reservas posibles, puesto que el grado de aplicación normativa urbanística ha sido nulo en casi todos los planes generales aprobados para el municipio de Madrid. La historia urbana de Adelfas ha estado condicionada por las peculiaridades morfológicas y genéticas del entorno más cercano, la industria, el almacenaje y el ferrocarril. Sin embargo, esto viene a su vez influenciado por el intento de aplicación de las diferentes normativas urbanísticas.

Tomando como punto de partida el *Plan General de 1941* (hasta entonces las edificaciones en Adelfas habían surgido de forma similar a lo que ocurría en zonas cercanas), éste planteaba una visión compacta de la ciudad (“una reordenación de un espacio inconexo, con abundantes vacíos intersticiales”). A pesar del incumplimiento general del plan, es indudable que trata de establecer una cierta ordenación del extrarradio, en este caso de la ribera izquierda del río Manzanares, así como delimitar claramente las zonas residenciales (distinguiendo entre vivienda alta y baja) y las zonas industriales. En el mismo orden de cosas, y con una clara influencia sobre el área de estudio, se desarrolla una ordenación ferroviaria subsidiaria del complejo de Atocha. Así mismo, también se realiza la ordenación de los usos industriales en zonas como Adelfas o Pacífico.

Las *Ordenanzas de 1950* preconizan una cierta mezcla tipológica en el área de estudio. Así, la Ordenanza nº 9 hablaba de espacio residencial calificado como “tolerancia en el ensanche”, lo que permite actividades de almacenaje, transporte, talleres, etc., en plantas bajas e incluso en patios de manzana. La Ordenanza nº 17 calificaba a Adelfas como “edificación de núcleos industriales”. Por tanto, las Ordenanzas reflejaban una convivencia, tradicional en el tiempo, que trató de ser modificada en el planeamiento posterior.

Entre las previsiones del *Plan General de 1963* destaca una de las intervenciones más importantes de las últimas décadas que, sin embargo, sólo afectó parcialmente a nuestro área de estudio, y ello a pesar de su proximidad. Se trata del *Plan Especial de la Avenida de la Paz*. Fue una operación de viario que originó la reestructuración de todo su entorno. Afectó a un total de 1.290 hectáreas, 72.000 personas, de los cuales, un tercio fueron desplazados de sus hogares exigiendo una inversión cercana a los 24 millones de € (4.000 millones de pesetas) que, mediante los sistemas de expropiación y compensación, dieron lugar a 54.000 nuevas viviendas. La 1ª Fase, aprobada por Decreto 1032/68 de 11 de mayo, afectó a una amplia franja, de dirección Norte-Sur, con ordenanzas en bloque abierto y de remodelación. La 2ª Fase, aprobada por Decreto 1284/69 de 12 de junio, supuso la eliminación de diferentes industrias. Como se recoge en el PAI: “durante muchos años, la apertura de la citada autopista (*Plan Especial de la Avenida de la Paz*) ha constituido la operación de renovación urbana más

importante de las llevadas a cabo en toda la historia de Madrid y posiblemente es también la más importante de las realizadas en nuestro país”.

El PAI reconocía en la década de los ochenta la necesidad de la renovación total del ámbito de Adelfas. Así, se planteaba una filosofía de intervención basada en: *“un entendimiento de que la intervención en la zona exige un marcado protagonismo de la Administración pública como garantía de la captación de la sociedad de los valores generados por la acción urbanística que intentan usurpar (una vez más, como ha venido siendo norma) los intereses privados. Y junto a ello, es preciso ser exigentes con un principio de austeridad urbana: no se puede despilfarrar el capital que representan los espacios, edificios e infraestructuras existentes. Ya son sobradamente conocidos los resultados de una remodelación dirigida solamente por intereses privados: una aglomeración de viviendas cada vez más caras, una concentración de comercios y oficinas lujosas, la expulsión de los habitantes tradicionales, en definitiva, una recalificación social del lugar en que logran su dominio, densificación, congestión y despilfarro”* (COPLACO, 1980).

En el mismo documento se propone para el suelo de la zona la calificación como: “suelo urbano, propiedad de entidades públicas, a desarrollar por medio de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI), cuyo objetivo es obtener equipamiento cultural, viviendas sociales e instalaciones terciarias”. La misma figura urbanística fue propuesta por el *Plan General de 1985* al calificar el ámbito de “residencia colectiva en manzana periférica”. De nuevo ese supuesto proceso de renovación no fue llevado a cabo, salvo en las zonas periféricas del área de estudio. Valga como ejemplo la publicidad de la promotora de una edificación entre las calles Játiva, Cafeto, Barrilero y Seco: “Residencial Samoa. Una isla en Pacífico”.

Cuadro 4.28. Puente de los Tres Ojos. Usos de suelo y edificabilidad		
USOS NO LUCRATIVOS	Suelo (m ²)	Edificabilidad (m ²)
Unidad de Ejecución nº 1		
Equipamiento	12.538	23.040
Zona verde de barrio nivel básico	5.216	
Unidad de Ejecución nº 2		
Equipamiento	2.340	3.744
Zona verde de barrio nivel básico	17.733	
Total	37.827	26.784
USOS LUCRATIVOS		
Unidad de Ejecución nº 1		
Residencial	20.118	85.666
Unidad de Ejecución nº 2		
Residencial	18.010	82.695
Total	38.128	168.361

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes de la Gerencia Municipal de Urbanismo

Por último, el planeamiento vigente en la actualidad, el Plan General de 1997, plantea una vez más la intervención en el área de estudio a través de un proceso de renovación total del mismo. A tal fin se utiliza la figura de Área de Planeamiento Incorporado (API.03.05 con la denominación de Adelfas) de iniciativa municipal,

contando como ente promotor a la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU), por medio del Departamento de Promoción de Suelo. A través del sistema de expropiación se pretende desarrollar los 128.382 m² de las unidades de ejecución con las modificaciones del API en cumplimiento de los diferentes convenios suscritos (Convenio urbanístico suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid, la Federación Madrileña de Karate y la sociedad de empresas PRASA, y Convenio entre la Empresa Municipal de Transportes y el Ayuntamiento de Madrid).

Como muestra el Cuadro 4.28, el carácter predominante de la zona, resultante de la aplicación de los citados convenios, es el de residencial combinado con diferentes usos no lucrativos (zonas verdes y equipamientos). En la actualidad el proceso no ha comenzado, dadas las numerosas dificultades y las protestas vecinales¹⁵ ante su repercusión, cuyo beneficio económico es para los residentes la piedra de toque. Una vez más, Adelfas ve cómo ante las propuestas urbanísticas su situación ni mejora ni empeora, simplemente no se modifica. Con ello, lo único que se consigue es el agravamiento de una situación de desfavorecimiento que, como ya hemos visto, se acentúa paulatinamente, de forma más acusada, los últimos años.

4.9.5. Agentes intervinientes

En la historia urbana de Adelfas ha sido decisiva la intervención del poder municipal, fundamentalmente. Aunque la iniciativa estatal también ha tenido su influencia, ésta ha quedado relegada a intervenciones de rango superior que han afectado la configuración del área (caso del ferrocarril o la implantación industrial). Sin embargo, la iniciativa municipal, fundamentalmente a través del planeamiento urbanístico, ha sido el principal agente de la configuración actual de la zona desde sus orígenes.

El Plan General de 1963 el que, a través de su Ordenanza nº 13, califica la zona como “de transformación”. Éste hecho alteró en profundidad los planteamientos anteriores que se inclinaron por la coexistencia de industria y vivienda. El plan puso de manifiesto las fortísimas tensiones de transformación enmarcadas en una normativa de ordenación y gestión (la remodelación) que en este tejido lleva a límites extremos los efectos de anarquía formal, de densificación y de agravamiento de los déficits propios de la ordenanza de remodelación. Sin embargo, el planeamiento se vio frustrado por diferentes motivos: en primer lugar, por la aprobación posterior de planes de mayor extensión (tal es el caso de la Avenida de la Paz o del Plan Especial de Reforma Interior) con una ordenación del proceso remodelador menos exigente; en segundo lugar, por la permisividad de las autoridades locales (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid y Gerencia Municipal de Urbanismo). Aun con todo, las ventajas eran innumerables: por un lado, la existencia de una única figura de planeamiento para toda la pieza urbana; por el otro, la obligatoriedad de cesión gratuita y obligatoria del 5% de los terrenos; la no concesión de licencias hasta haber

¹⁵ “La otra cara del Retiro. Los vecinos de los barrios de Adelfas y Pacífico, al sur del distrito, se quejan de la falta de equipamientos de la zona” El Mundo (9/12/2001). Ante esta situación, la Asociación de Vecinos Los Pinos Retiro Sur ha planteado una propuesta urbanística capaz de frenar los presuntos intereses económicos que esconde la operación de remodelación. Las discrepancias en torno al proceso se han ido agravando en los últimos meses, como consecuencia del paulatino avance del desfavorecimiento en la zona. Incluso, se atisban oscuros intereses inmobiliarios detrás del incendio de la sede social de la asociación de vecinos, casualmente el mismo día de presentación del citado programa alternativo.

demolido previamente industrias y edificaciones; o el planteamiento de una ocupación máxima de parcela edificable resultante de la remodelación del 60% así como una altura máxima de ocho plantas o 25 metros de altura. Sin embargo, dicha propuesta tampoco estuvo exenta de inconvenientes: única edificabilidad máxima de $7\text{m}^3/\text{m}^2$; una cesión de los terrenos muy reducida; o la inexistencia de densidades máximas.

El PAI, verdadero inspirador de las propuestas posteriores del Plan General de Madrid de 1985, calificó el área de Adelfas como "suelo urbano propiedad de entidades públicas, a desarrollar por medio de un Plan de Reforma Interior", cuyo objetivo era obtener equipamiento central, viviendas sociales e instalaciones terciarias. Para ello, se propuso la expropiación puntual y dos mecanismos principales: la reparcelación económica sustitutoria¹⁶ y las denominadas como transferencias de aprovechamiento urbano¹⁷. Como ya quedó puesto de manifiesto, de nuevo dicha propuesta quedaría en papel mojado a la espera de un nuevo planeamiento.

En el Plan General de 1997 los problemas de intervención siguen sin ser subsanados. Lo que sí se ha conseguido ha sido la posibilidad de intervención de otro nuevo agente, en este caso los propios vecinos del área, en clave reivindicativa¹⁸ y a través de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos (FRAVM). Esta organización ha influido en el Área de Planeamiento Incorporado de Adelfas (API.03.05) consiguiendo el cambio del sistema de gestión a expropiación en la Unidad de Ejecución nº 2, manteniendo la reivindicación de la necesidad de un realojo de los residentes en el propio ámbito, de la construcción del equipamiento adscrito a dicha unidad y manteniendo la presión necesaria para la calificación del suelo a expropiar para vivienda protegida.

En Adelfas, pues, el número de agentes que intervienen es reducido. Por un lado, el Ayuntamiento (El Estado lo hace muy parcialmente y no de modo directo en el área). Por el otro, los propios vecinos que, ante el paulatino proceso de deterioro, y una disciplina urbanística que deja bastante que desear en cuanto a los motivos de transformación y de remodelación del ámbito se refiere, se han visto forzados a comenzar un proceso reivindicativo que el tiempo reconocerá como más o menos fructífero. Por último, los agentes inmobiliarios que se encuentran expectantes ante unas posibilidades de acceso a un suelo de calidad para sus promociones residenciales. Adelfas es uno de los ejemplos más claros de barrio degradado con el paso del tiempo fruto de una ineficacia política y de una transformación social.

¹⁶ En la que pagasen una parte todas las nuevas promociones, parte equivalente a la repercusión de suelo del excedente de edificabilidad que en cada parcela se pudiera construir, respecto al aprovechamiento medio que también estableciera el Plan para el suelo urbano. El pago por esos excedentes servirían para compensar los defectos de edificabilidad respecto a la media concedida en aquellas parcelas destinadas a equipamientos.

¹⁷ Las compensaciones no se hacen a través de una caja en el Ayuntamiento con ingresos y pagos; son los propios promotores quienes para que se les conceda la licencia han de comprar previamente la porción de zona verde o suelo para equipamientos equivalente a la repercusión de suelo en el excedente de edificabilidad.

¹⁸ Valgan como ejemplos los siguientes recortes de prensa:

"La Asociación de Vecinos Los Pinos presenta un planeamiento urbanístico alternativo a la municipal para el barrio de Adelfas" Agencia UPA (19/12/2001).

"Arde la sede de la Asociación Cultural Los Pinos, de Retiro" ABC (2/3/2002) (Foto 6).

"Vecinos del Retiro solicitan dinero para equipamientos" ABC (3/3/2002).

"En mi barrio se respira cemento desde hace 30 años" El Mundo (8/4/2002).

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-

Puente de los Tres Ojos

Caracterización General

Denominación

Puente de los Tres Ojos

Distrito

Retiro

Barrio

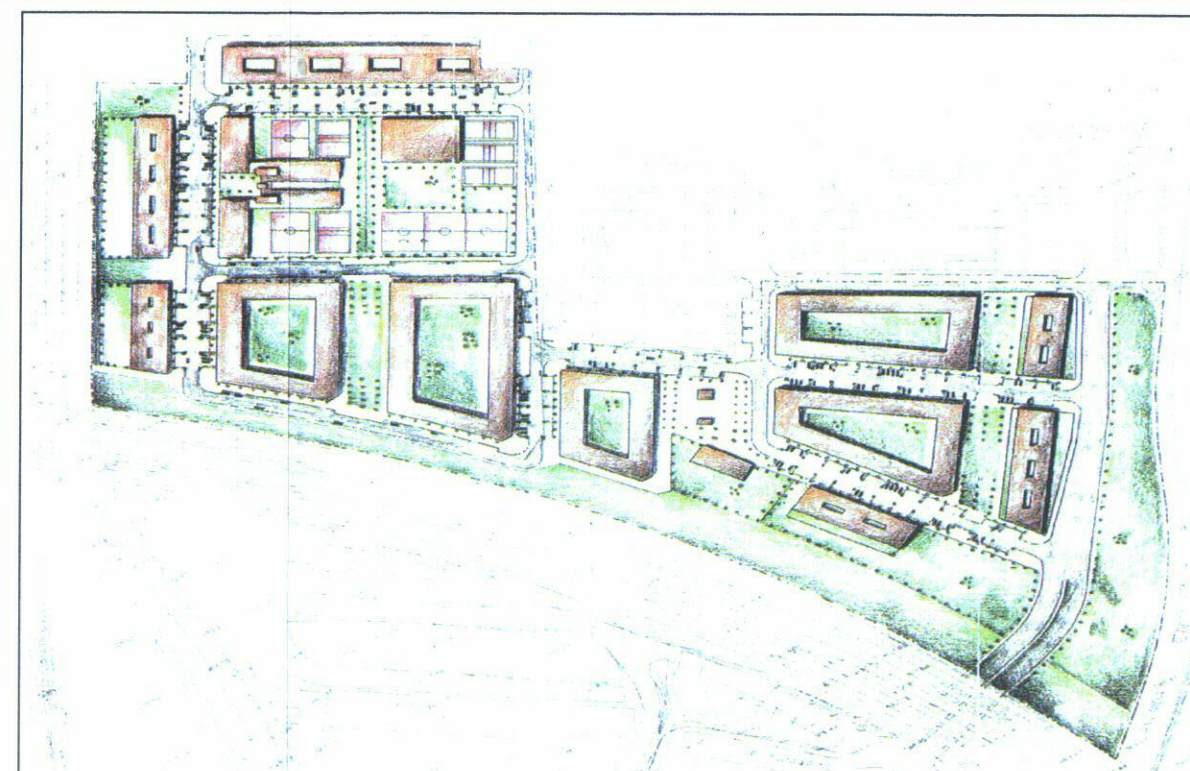
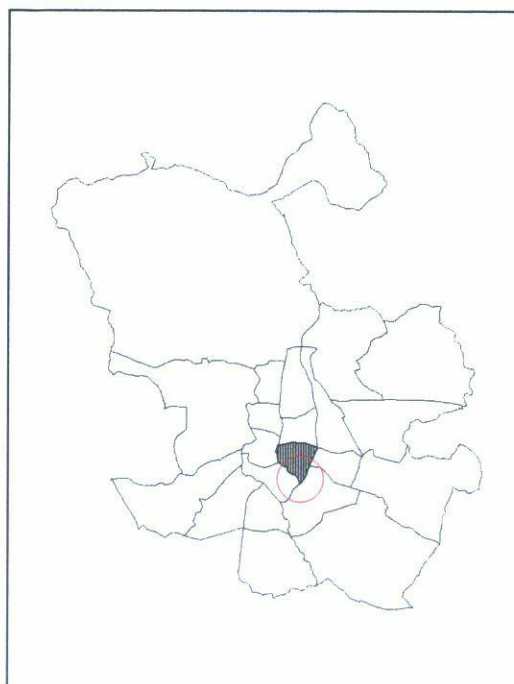
Adelfas

Sector/es Urbano/s

Puente de los Tres Ojos (incluido en su totalidad)

Población total

280 residentes



Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	69,8%	Tasa de Trabajadores No Cualificados	20,8%
Tasa de Desempleo	36,3%	Tasa de Hogares Monoparentales	10,3%
Tasa de Desempleo Juvenil	46,3%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	1,7%
Tasa de Desempleo Femenino	33,3%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	28,4%
Tasa de Población Sin Estudios	21,8%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	23,2%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	4,6%	Tasa de Población Inmigrante	0,7%
Tasa de Trabajadores Eventuales	36,1%		

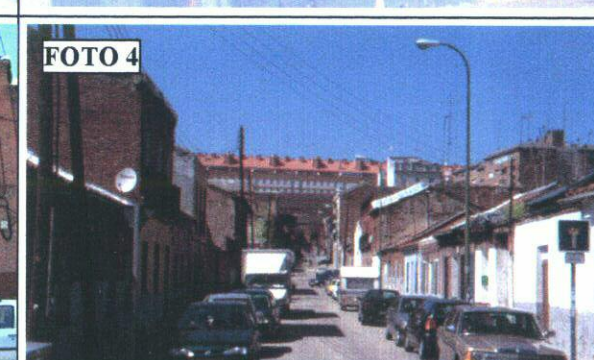
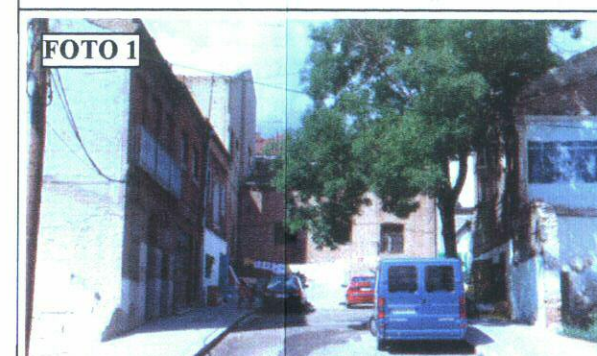
Caracterización Cualitativa

Problemas ligados al entorno urbano

Infraestructuras	X	Espacios públicos	X	Problemas ligados a la vivienda	X
Obsoletas	X	Deficiente conservación		Autoconstrucción	
Mal estado general	X	Falta de limpieza	X	Antigüedad de las mismas	X
Inadecuadas		Deterioro	X	Escaso mantenimiento y/o reforma	X
Problemáticas		Ligados al transporte público		Hacinamiento	X
Espacios verdes	X	Escaso		Falta equipamientos básicos	X
Ausencia y/o Carencia	X	Mala accesibilidad		Espacios interedificios	
Deficiente conservación		Problemas medioambientales	X	Dificultad accesos	
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física	X	Deterioro de los mismos	
Deterioro de los mismos		Otros	X		

Problemas ligados al entorno social

Dotaciones y Equipamientos	X	Escaso grado de asociacionismo		Desarraigo físico y/o social	
Insuficiencia	X	Dificultad integración grupos	X	Exclusión física del ámbito	X
Carencia		Ligados a la actividad económica	X	Inseguridad latente y/o explícita	X
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades	X	Presencia de actividades marginales	X
Deterioro		Cierre y/o expulsión			



4.9.6. Balance y valoración

Como en la mayoría de los barrios desfavorecidos analizados, en Adelfas (Puente de los Tres Ojos) existe un claro componente histórico de desfavorecimiento. Éste viene marcado por su origen en las proximidades de los “barrios bajos” y de los suburbios del extrarradio. Su ciclo de vida se inicia como área residencial burguesa, donde poco a poco se va implantando una cierta actividad industrial, volviendo a recuperar su verdadero carácter de área residencial urbana. Junto a ello, se provoca una transformación social importante, coetánea de un proceso de deterioro paulatino del área. Por todo ello se podría calificar a la zona como “*slum*”. Quizás el punto crítico lo constituya la situación actual, ya que se da la paradoja de que, tratándose de uno de los entornos más desfavorecidos de la conocida como “almendra central” madrileña se halla enclavado en uno de los tradicionales distritos ricos capitalinos. A ello se ha llegado por la ausencia de políticas positivas hacia este ámbito, habituales en otras zonas de Madrid, e inexistentes aquí por su localización espacial.

El barrio desfavorecido que encontramos en la actualidad no puede entenderse sin la relación con otras actividades contiguas, presentes o paralelas al propio barrio. La industria, el almacenaje o el ferrocarril han tenido una influencia decisiva en la zona. De hecho, hoy día siguen constituyendo elementos claves tanto cuando han desaparecido (desindustrialización, desaparición de pequeños industrias y almacenes, desmantelamiento de vías, etc.), como cuando permanecen. Este es el caso de las playas de vías en la proximidad de la estación de Atocha que limitan nuestro ámbito, o la M-30, uno de los grandes cinturones de la capital, que encajona definitivamente Adelfas. Pero también el planeamiento ha tenido una gran importancia en mantener el carácter residencial de la zona, aunque, su aplicación ha sido nula en todas las propuestas analizadas. Sin embargo, el paulatino deterioro del área es el factor determinante del desfavorecimiento, alcanzado su punto más álgido en la actualidad con la llegada de actividades y prácticas de carácter marginal como la delincuencia o el tráfico de drogas.

En cuanto a la intervención pública, únicamente la actividad municipal, a través del planeamiento, ha tenido presencia en el área de estudio, al menos en su faceta propositiva. A través de los sucesivos planes generales se ha ido condicionando en mayor o menor medida el carácter de la zona (la pervivencia industrial, la remodelación y la sustitución de la edificación existente que plantean las normativas más recientes). Sin embargo, sorprende la ineficacia municipal a la hora de llevar a cabo las propuestas urbanísticas. Ninguno de los planes generales se ha plasmado en Adelfas. De hecho, únicamente, el choque de intereses puesto en marcha por el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, entre la iniciativa privada y los residentes, ha puesto de manifiesto la situación de desfavorecimiento en la que se encuentra el área.

Es este último rasgo el principal elemento caracterizador del barrio de Adelfas. La lucha de intereses entre el capital privado y las aspiraciones de los residentes han destapado la situación social, económica, urbana y medioambiental de un barrio desfavorecido ubicado en el mismo centro de la capital. El tiempo dará o quitará la razón a un planeamiento que propone la sustitución total de la edificación como solución al desfavorecimiento. Una medida de carácter sectorial frente a una problemática muy compleja.

Monografía: El planeamiento urbanístico y la intervención de la iniciativa privada como posibles elementos remediales de la problemática de un "barrio varado"

A lo largo de esta monografía vamos a tratar de desentrañar el proceso de intervención que se plantea, por primera vez en la historia urbanística de la zona, desde un punto de vista meramente urbanístico. Se trata de un proceso de sustitución total de la edificación existente, semejante al presentado en otros estudios de caso como La Ventilla, pero esta vez dejando el protagonismo en manos de la iniciativa privada. Para ello, juega un papel muy importante el planeamiento general que, desde el año 1985 ya plantea un proceso de intervención mediante un Plan Especial de Reforma Interior (PERI 3/7 "Adelfas"). Asumido por el nuevo y vigente Plan General del año 1997, éste pasará a denominarse Área de Planeamiento Incorporado (API 03.05 "Adelfas"), recuperando en unos casos, y modificando en otros, buena parte de los postulados de la figura anterior.

Dicha intervención afecta a dos grandes unidades. En ambas se plantea la sustitución absoluta de la edificación. La primera de ellas, fuera de nuestro área de estudio, incluye equipamientos de nueva creación. Aunque quede fuera de estudio, es clara su significación y su relación con la otra unidad de ejecución. En el área de Adelfas se plantea igualmente la transformación absoluta aunque adquiere un carácter marcadamente residencial, nuevas manzanas, nuevas viviendas, nuevo viario, etc.

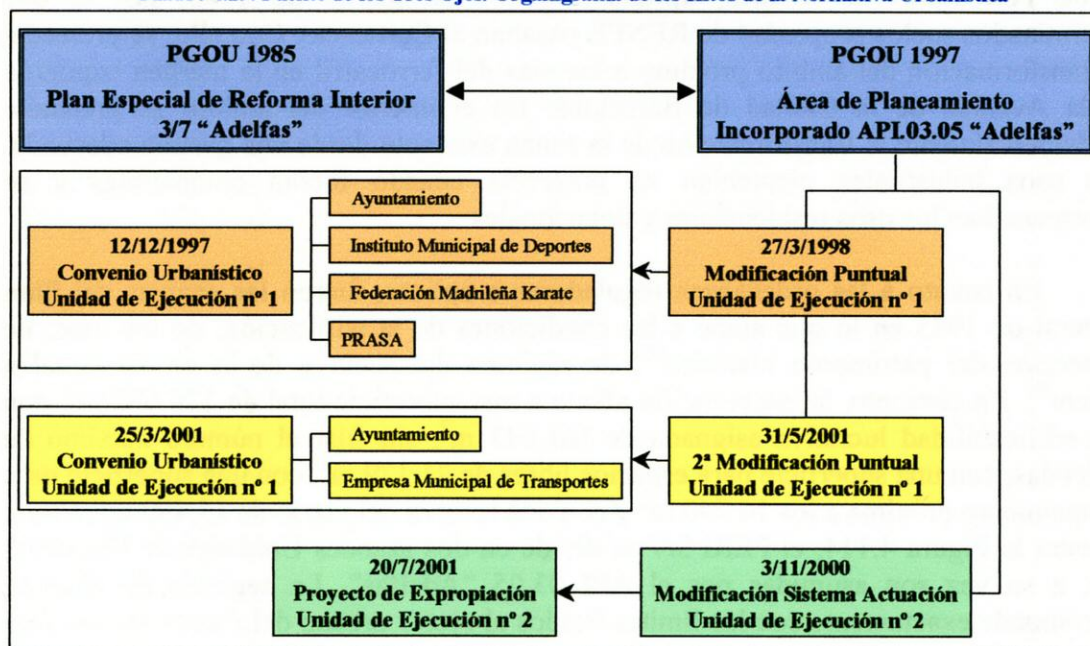
Las sucesivas modificaciones puntuales, los problemas existentes, la evolución de la intervención, los agentes intervinientes, etc., serán los elementos fundamentales sobre los que se apoyará esta monografía. Partiendo de las hipótesis de intervención sobre barrios o áreas desfavorecidas, estaremos hablando de un tipo de política de carácter sectorial. Se incide, sobre todo, en los aspectos físicos, la edificación y el entorno, y se dejan de lado otras problemáticas de índole social, que se supone se solucionarán desde esta nueva perspectiva urbana. Una política de área que trata de minimizar la problemática existente incidiendo allí donde está presente.

1.- El planeamiento urbanístico como herramienta fundamental en el proceso de sustitución en el Puente de los Tres Ojos

Frente al tradicional abandono público del sector, el planeamiento urbano ha jugado un importante papel en los últimos años y seguirá jugándolo en el futuro. A lo largo de esta exposición vamos a ir presentando los principales hitos (Cuadro 4.29) que, sobre la base de la normativa urbana, se han ido desarrollando en el área de estudio y, aquellos otros que aún están por desarrollar.

Se ha creído conveniente presentar el análisis conjunto de las dos grandes unidades de ejecución que el planeamiento define, aún cuando la primera de ellas no pertenece al área de estudio. Sin embargo, es indudable la relación existente entre ambas, puesto que el área necesita de una ordenación general que posibilite la erradicación de las problemáticas existentes, al menos en el plano meramente urbanístico.

Cuadro 4.29. Puente de los Tres Ojos. Organigrama de los Hitos de la Normativa Urbanística



Fuente: Elaboración propia

1.1. El Plan Especial de Reforma Interior 3/7 "Adelfas"

Un antecedente directo del Plan Especial de Adelfas fue aprobado inicialmente el 28 de febrero del 1991 por el ayuntamiento, aunque no prosiguió su tramitación por muy diversas causas. En cambio, el nuevo plan fue aprobado provisional y definitivamente por el Ayuntamiento en Pleno el 28 de julio de 1995, correspondiendo al Departamento de Promoción del Suelo su control de gestión. Dicho plan especial, que luego resultó asumido por el vigente Plan General respondía a una serie de objetivos:

- respeto a la estructura morfológica existente: mantenimiento de la mezcla de usos residenciales e industriales existentes completando y renovando las manzanas más deterioradas e incorporando para vivienda pública los terrenos ferroviarios transformados; tratamiento de los bordes: vías férreas, M-30 y calle de Pedro Bosch; y por último, conexión de la trama con la Avenida de la Ciudad de Barcelona;
- Respecto a los trazados y alineaciones: creación de vía de borde ferroviaria¹⁹; creación de vía de borde paralela a la M-30; y, prolongación de la calle Seco para conectarse con vía de borde ferroviaria;
- Respecto a los usos y reservas: creación de manzanas de equipamiento con centro integrado (EGB y BUP); creación de manzanas residenciales con tolerancias industrial y terciaria; y, creación de zonas libres de protección de la M-30 y vías férreas.

¹⁹ Posteriormente imposibilitada por el trazado de nuevas vías ferroviarias (T.A.V. y Cercanías) que, a su vez, impidió el mantenimiento del uso industrial de la calle de Luis Peidró (Maderas Ochoa, Bodegas Bilbaina, etc.).

La intervención fue coetánea a la firma del Convenio Urbanístico del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid, aprobado el 14 de marzo de 1995, por el que determinados suelos propiedad de RENFE pasaban al Consorcio. Con ello, se pretendía la transformación del ámbito próximo a las vías del ferrocarril en la margen izquierda de la Avenida de la Ciudad de Barcelona. En el interior del ámbito se pretendía fundamentalmente la transformación de la trama existente desde una gestión adecuada. Los usos industriales mantenían su presencia cuando fueran compatibles y se incrementaban los usos residenciales y dotacionales.

En cuanto a las ordenanzas reguladoras a aplicar, fueron las propias del Plan General de 1985 en lo que atañe a las condiciones de la edificación, de los usos, de protección del patrimonio histórico²⁰, de régimen del suelo y de la norma zonal a aplicar²¹. En conjunto, la intervención afecta a una superficie total de 128.682 m², con una edificabilidad lucrativa asignada de 161.943 m², sin fijar el número máximo de viviendas, con una superficie para espacios libres de 21.179 m², con una superficie para equipamiento próxima a los 16.740 m² y con una reserva del viario de 13.490 m². Como muestra la Figura 4.114, el PERI 3/7 se divide en dos grandes Unidades de Ejecución que, a su vez son asumidas por el API 03.05 "Adelfas". La segunda de ellas se corresponde exactamente con los límites fijados al sector urbano del *Puente de los Tres Ojos*.

Cuadro 4.30. Puente de los Tres Ojos. Dimensiones básicas de las Unidades de Ejecución del API.03.05 "Adelfas"

	Unidad Ejecución 1	Unidad Ejecución 2
Superficie total (m²)	60.809	67.572
Superficie aportada propietarios (m²)	58.573	52.154
Superficie viario (m²)	2.235	15.418
Superficie espacios libres (m²)	3.446	17.733
Superficie equipamientos (m²)	14.400	2.340
Edificabilidad lucrativa (m²)	85.666	76.277
Edificabilidad no lucrativa (m²)		6.418

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la GMU

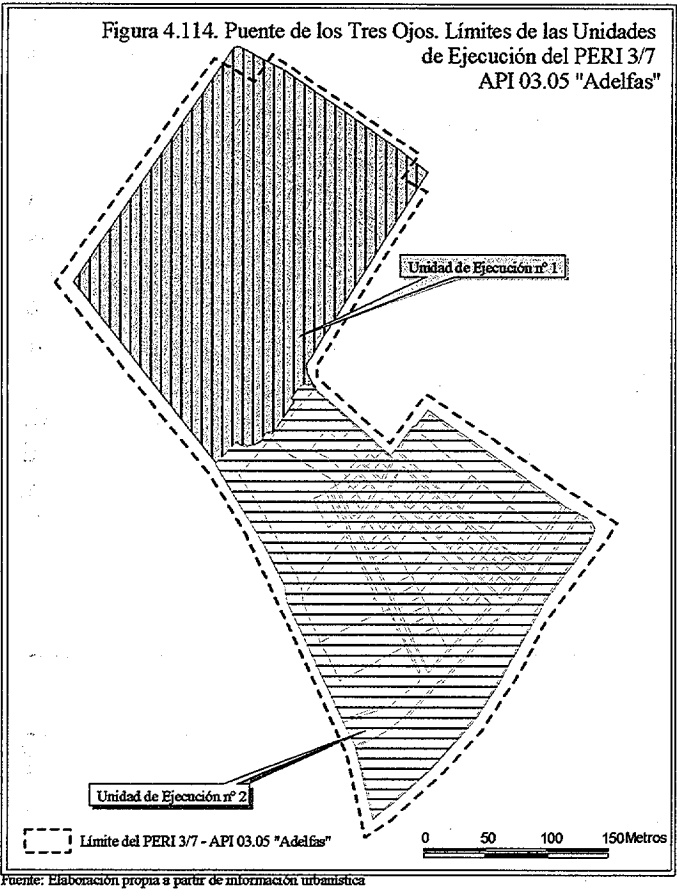
Las grandes cifras de las unidades de ejecución se muestran en el Cuadro 4.30. El uso característico en ambas es el residencial. Sin embargo, difieren en el sistema de actuación. La Unidad de Ejecución nº 1 se realiza mediante una expropiación convenida (conforme al Convenio Urbanístico de 28 de junio de 1994, por tanto es gestionada por el Consorcio del Pasillo Verde Ferroviario); por su parte, en la Unidad de Ejecución nº 2 se aplica el sistema de compensación²². En esta unidad, RENFE posee 2.377 m² del suelo que desafecta, por lo que intervendrá con aproximadamente un 4,6% de suelo. Otros propietarios se sitúan en cifras algo superiores pero no existe ninguno que alcance el 10% de participación. Además, existe suelo municipal, aunque en pequeña cantidad.

²⁰ Se aplica un nivel de protección II al edificio de Aceites Lara, situado en el fondo de saco que forma actualmente la calle de Luis Peidró.

²¹ La norma zonal aplicable es la 4*, edificación en manzana cerrada, nivel de usos a, definida en el Título XI, Capítulo 4 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Madrid.

²² Textualmente se recoge en el documento de planeamiento: "La unidad reúne un gran número de propietarios que solicitaron el cambio de sistema de actuación de expropiación a compensación".

Además, y, a diferencia del anterior caso, la edificabilidad no lucrativa, destinada a vivienda de protección oficial, para realojos, es de 6.418 m².



Cuadro 4.31. Características de la ordenación de la Unidad de Ejecución nº 2					
Parcela (Nº)	Superficie (m ²)	Ordenación	Alturas	Edificabilidad	Uso
6	3.128	Norma Zonal 4	VI	11.826	R
7	4.708	Norma Zonal 4	VII	22.268	R
8	4.791	Norma Zonal 4	VII	22.550	R
9	1.564	Norma Zonal 4	VIII	7.431	R
10	2.319	Norma Zonal 4	VIII	10.762	R
11	1.500	Norma Zonal 4	VIII	7.688	R
Suma				76.277**	
DOT.3	2.340	1.170	III		E.A.
Espacios libres		17.733			
Reserva ferroviaria		9.450			
Red viaria local		20.039			

* R = Residencial; E.A. = Equipamiento Alternativo

** A la que habría que sumar 6.418 m de edificabilidad destinada a realojos en el ámbito de la UE nº 2 o en otros ámbitos definidos mediante convenios con entidades urbanísticas

Como muestra el Cuadro 4.31, la superficie de la Unidad de Ejecución nº 2 se distribuye en seis parcelas heterogéneas en cuanto a superficie se refiere. A aplicar en

todo el área la norma zonal 4 con alturas que van desde las tres plantas en el espacio dotacional a las ocho de algunas de las parcelas. Varían igualmente las edificabilidades pero no los usos dominantes, que en este caso, son el residencial para vivienda de tipo libre, salvo la superficie destinada a realojo de la población existente²³.

El desarrollo de esta intervención se realiza en dos etapas. A día de hoy únicamente se ha finalizado en su totalidad la primera unidad, estando totalmente paralizada la intervención sobre la segunda, pendiente de poner en marcha un polémico y complejo proyecto de expropiación del suelo.

1.2. La figura del convenio urbanístico como clave de la intervención en la unidad de ejecución nº 1 del Área de Planeamiento Incorporado 03.05 “Adelfas”

Queda fuera de duda que el estudio de caso que nos ocupa no puede plantearse sin el conocimiento del entorno más cercano, siendo esto todavía más ineludible cuando se encuentra inmerso en un programa urbanístico de grandes magnitudes, que pretende la ordenación general de todo el ámbito de Adelfas. Este hecho se configura como el elemento fundamental de toda la intervención. Se plasma a través de la firma de una *Convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Madrid, el Instituto Municipal de Deportes, la Federación Madrileña de Karate y el grupo de empresas PRASA* de fecha de 12 de diciembre de 1997.

Son objetivos básicos de dicho convenio: a) liberación de la parcela calificada de “zona verde” ocupada actualmente por la Federación Madrileña de Karate sin perjuicio de los compromisos adquiridos; b) la rehabilitación del complejo de los cuarteles Daoiz y Velarde, donde se ubicará, una vez terminadas las obras, la Federación Madrileña de Karate; c) la reordenación de las parcelas de equipamiento previstas en las referidas áreas de planeamiento y la reestructuración de las zonas residenciales a fin de optimizar los usos y ubicaciones de los mismos según las citadas necesidades.

El ámbito se descompone en tres diferentes unidades de ejecución que, apoyándose la una en la otra, posibilitarán la acción conjunta sobre todo el ámbito. Como muestran las Figuras 4.115, 4.116 y 4.117, éstas son: a) el API 03.05 “Adelfas”; b) el API 03.06 “Cuarteles Daoiz y Velarde”; c) el API 03.03 “Cocheras EMT”.

a) El Área de Planeamiento Incorporado 03.06²⁴, denominado como “Cuarteles Daoiz y Velarde” según el Plan General de 1997, asume los compromisos del Área de Planeamiento Diferenciado 3/3, denominado como “Convenio Docks” en el Plan General de 1985. El propietario de la superficie es el Ayuntamiento de Madrid en toda la totalidad. Abarca una superficie de 23.600 m², con un uso cualificado de deportivo básico y una edificabilidad máxima de 25.000 m², dentro de la cual se incluye la denominada como Nave F.

b) El Área de Planeamiento Incorporado 03.03, denominado como “Cocheras EMT” según el Plan General de 1997, asume los compromisos del Estudio de Detalle 3/6,

²³ Sin un censo perfectamente elaborado, la población existente en dicho sector urbano según el Padrón de Habitantes de 1996 es de 280 habitantes.

²⁴ Incorporadas al Plan General de 1997 como Áreas de Planeamiento Incorporado (API), cuyo régimen urbanístico viene definido en la Sección Segunda del Capítulo 3.2 de las Normas Urbanísticas de dicho plan.

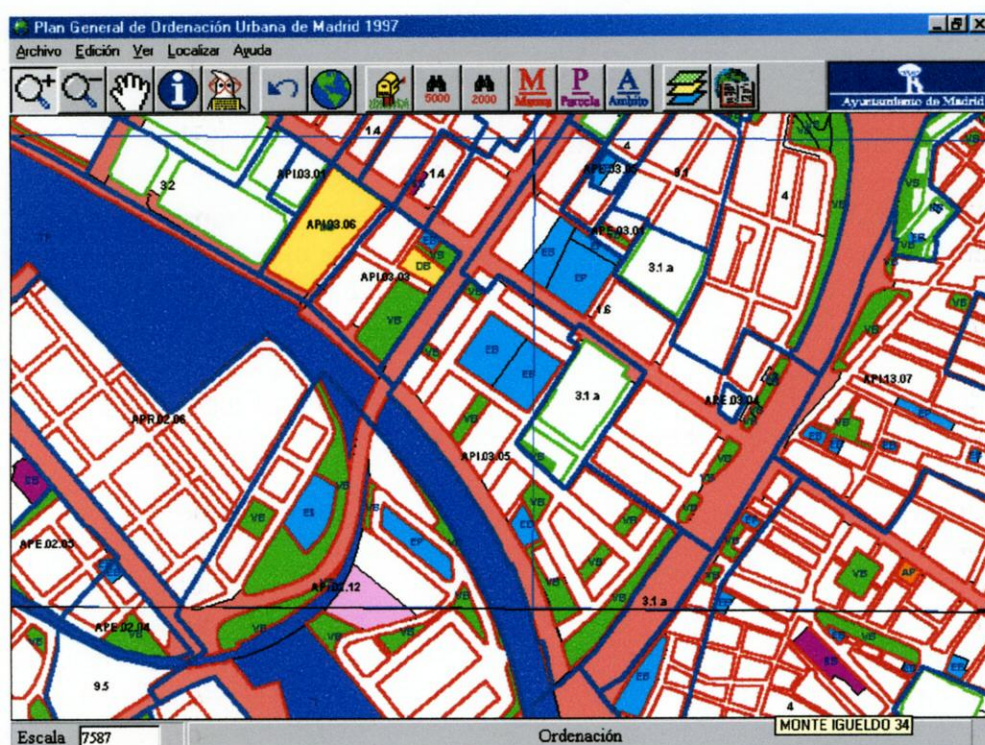


Figura 4.115. Puente de los Tres Ojos. Visión de conjunto de las tres unidades de ejecución
Fuente: PGOUM, 1997

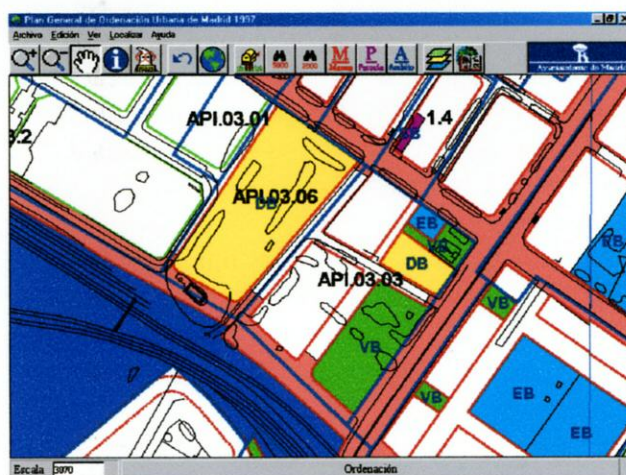


Figura 4.116. Puente de los Tres Ojos. Detalle del API 03.06 “Cuarteles Daoiz y Velarde” y del API 03.03 “Cocheras EMT”
Fuente: PGOUM, 1997

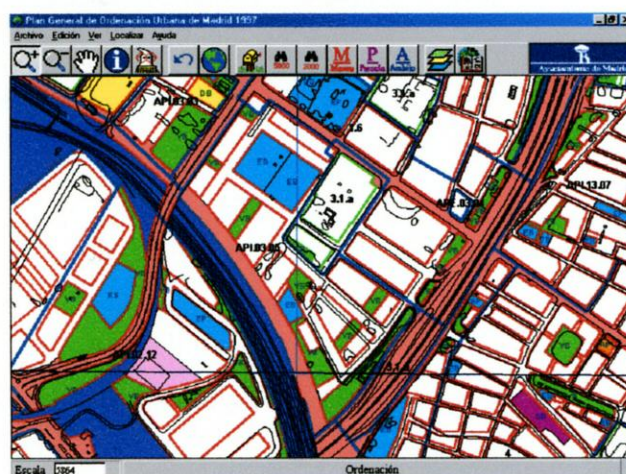
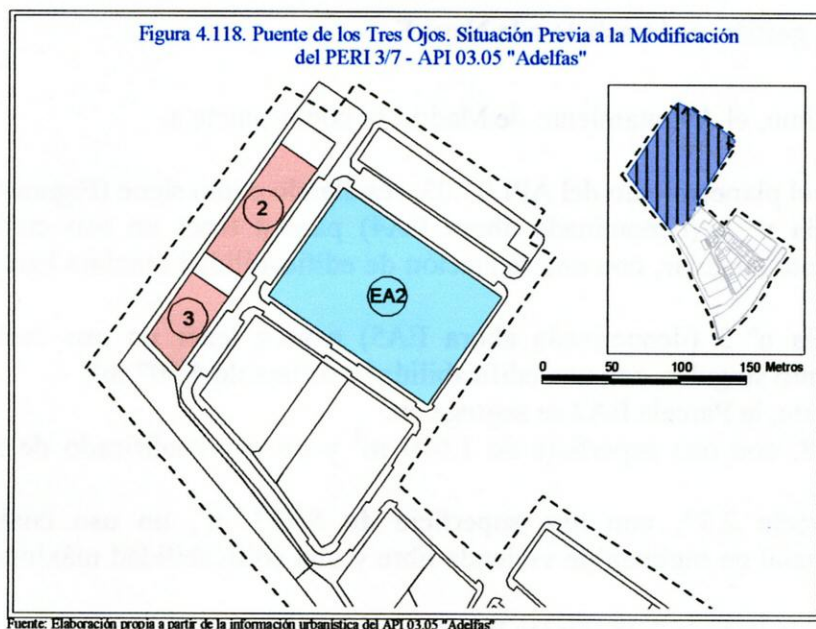


Figura 4.117. Detalle del API 03.05 “Adelfas”
Fuente: PGOUM, 1997

denominado como “Cocheras EMT” en el Plan General de 1985. A diferencia del caso anterior, aquí existen dos propietarios: el Ayuntamiento de Madrid lo es del edificio de uso deportivo, cuya gestión se asigna al Instituto Municipal de Deportes y que se encuentra ocupado por la Federación Madrileña de Karate²⁵; el edificio se encuentra en situación de “fuera de ordenación absoluta”; por su parte, el grupo de Empresas PRASA es propietario de la parcela nº 1 (adquirida al Consorcio Urbanístico Pasillo Verde Ferroviario de Madrid el 21 de abril de 1995), de 7.052 m², de uso calificado como residencial libre y con una edificabilidad máxima de 25.488 m².



c) Por último, el Área de Planeamiento Incorporado 03.05, denominado como “Adelfas” según el Plan General de 1997, asume, a su vez, los compromisos del Plan Especial de Reforma Interior 3/7, denominado “Adelfas” en el Plan General de 1985. El Ayuntamiento de Madrid es propietario de la parcela EA2 (Figura 4.118), cedida gratuitamente por parte del Consorcio Urbanístico Pasillo Verde Ferroviario de Madrid, con una superficie de 7.104 m², un uso calificado de equipamiento alternativo y una edificabilidad máxima de 11.500 m².

En contrapartida, el grupo de Empresas PRASA es propietario de la parcela nº 2 (adquirida al Consorcio Urbanístico Pasillo Verde Ferroviario de Madrid el 21 de diciembre de 1995), con una superficie de 3.305 m², un uso calificado de residencial libre y una edificabilidad máxima de 13.200 m², y de la parcela nº 3 (adquirida al Consorcio Urbanístico Pasillo Verde Ferroviario de Madrid el 29 de mayo de 1996), que cuenta con una superficie de 2.182 m², un uso calificado también de residencial libre y una edificabilidad máxima de 8.200 m².

Como se ve, se trata de una situación compleja en donde, mediante la herramienta urbanística, se plantea el desarrollo conjunto de toda la operación sobre la

²⁵ Según convenio suscrito el 20 de diciembre de 1993 entre dicha Federación y el Ayuntamiento de Madrid y por el cual, se cede su uso durante 5 años prorrogable tácitamente por años sucesivos.

base del citado convenio, que establece una serie de compromisos a los agentes intervinientes. El grupo de empresas PRASA se obliga a:

- Demoler el edificio sito en el ámbito del API 03.03 y realizar obras de urbanización y ajardinamiento.
- Realizar las obras de rehabilitación de la Nave F del API 03.06.

El Instituto Municipal de Deportes y la Federación Madrileña de Karate se obligan a:

- Aceptar la gestión y el traslado a la Nave F.

Por último, el Ayuntamiento de Madrid se compromete a:

- Modificar el planeamiento del API 03.05, resultando como sigue (Figura 4.119):
 - la parcela nº 2 (denominada ahora EA4) pasa a tener un uso cualificado de equipamiento singular, con una reducción de edificabilidad máxima hasta los 7.013 m²;
 - la parcela nº 3 (denominada ahora EA5) pasa a tener un uso cualificado de equipamiento singular, con una edificabilidad máxima de 4.507 m²;
 - por su parte, la Parcela EA2 se segrega en:
 - a) PA8, con una superficie de 1.670 m² y un uso cualificado de zona verde básica;
 - b) Parcela 2.3*, con una superficie de 5.433 m², un uso cualificado de residencial en régimen de vivienda libre y una edificabilidad máxima de 21.400 m².
- Permutar²⁶ la Parcela 2.3* por las Parcelas nº 2 y 3.

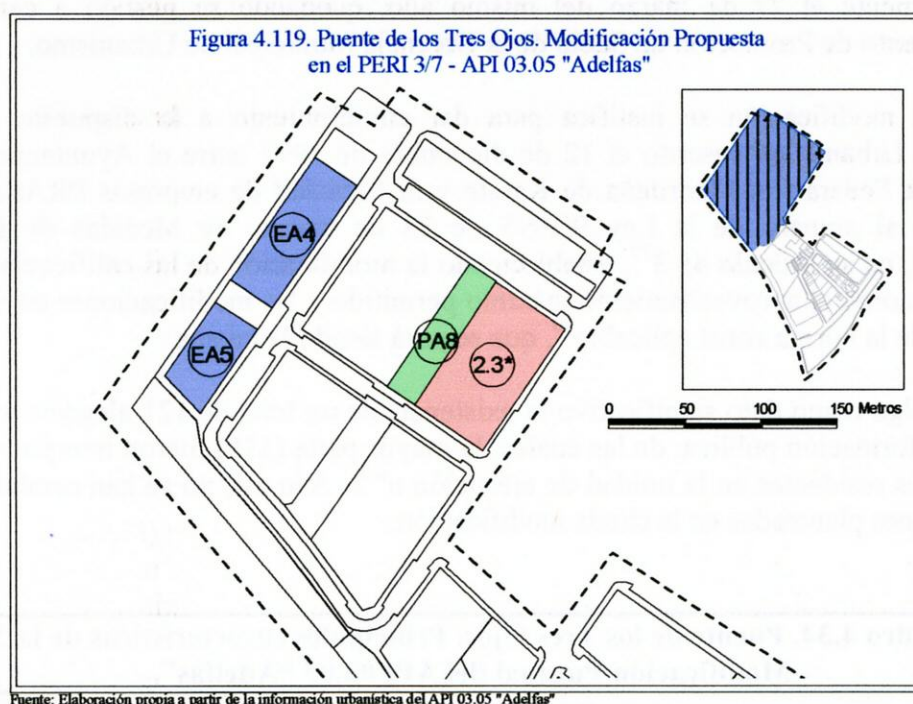
En definitiva, y como muestran la Figura 4.119 y los Cuadros 4.32 y 4.33, las acciones, tras la firma del convenio urbanístico en cuestión, han consistido en las modificaciones llevadas a cabo en el planeamiento (cambios de usos), la permuta de parcelas entre entidades privadas (grupo de empresas PRASA) y el propio Ayuntamiento de Madrid, la gestión urbanística de la urbanización y ajardinamiento de diferentes unidades, la ejecución de obras de demolición de determinados edificios, la financiación de obras de rehabilitación y el cambio de edificio objeto de cesión de uso al Instituto Municipal de Deportes.

Cuadro 4.32. Puente de los Tres Ojos. Titularidad en la Unidad de Ejecución nº 1

Antes Convenio		Después Convenio	
Denominación	Titularidad	Nueva Denominación	Nueva Titularidad
Parcela nº 2	PRASA	EA4	Ayuntamiento
Parcela nº 3	PRASA	EA5	Ayuntamiento
Parcela EA2	Ayuntamiento	PA8	Ayuntamiento
		2.3*	PRASA

Fuente: Elaboración propia

²⁶ Los criterios económicos de dicha permutación fueron los siguientes: módulo básico de repercusión 328 €/m²; valor repercusión residencial (parcelas 2 y 3) 360 €/m²; valor repercusión residencial (parcela 2.3*) 420 €/m²; importe obras de rehabilitación Nave F 1.177.984 €; demolición edificio municipal ED 3/6 61.900 €; y por último, urbanización zona verde en ED 3/6 46.200 €.



Cuadro 4.33. Puente de los Tres Ojos. Uso y Valoración en la Unidad de Ejecución nº 1

Antes Convenio			Después Convenio		
Denominación	Uso	Valoración*	Nueva Denominación	Nuevo Uso	Nueva Valoración*
Parcela nº 2	Residencial	792	EA4	Equipamiento	382,9
Parcela nº 3	Residencial	492	EA5	Equipamiento	246
Parcela EA2	Equipamiento	629,9	PA8	Zona verde	
			2.3*	Residencial	1.498

Fuente: Elaboración propia

* Millones de pesetas

Este convenio, en conclusión, supone un intercambio de parcelas²⁷ entre una entidad pública (ayuntamiento) y una entidad privada. Las valoraciones totales previas eran de 3.774.356 € y 7.716.995 €, y las finales de 5.060.522 € y 9.015.181 € respectivamente. A priori, un trueque justo por ambas partes que, de una u otra manera, posibilita la intervención en el área de Adelfas, al menos, en una de sus unidades, puesto que la restante, aquella que más nos interesa puesto que es el estudio de caso, aún está por desarrollar.

El proceso de transformación comienza, por tanto, a raíz de la firma del convenio urbanístico, estableciéndose al efecto una modificación del planeamiento vigente (MPG API 03.05 "Adelfas"). Ésta se aprueba inicialmente por acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid el 16 de enero de 1998 y

²⁷ Permuta de parcelas que cumple lo establecido en el artículo 111.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, ya que la permuta es por otros bienes de carácter inmobiliario y la diferencia de valor entre los bienes que se permutan es inferior al 40 por ciento del mayor.

definitivamente el 27 de marzo del mismo año, quedando su gestión a cargo del Departamento de Promoción de Suelo de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

La modificación se justifica para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Convenio Urbanístico suscrito el 12 de diciembre de 1997 entre el Ayuntamiento de Madrid, la Federación Madrileña de Karate y la sociedad de empresas PRASA²⁸. Se desarrolla al amparo de la Ley 9/1995 de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, en su artículo 45.3²⁹, estableciendo la modificación de las calificaciones del suelo, así como el aprovechamiento máximo permitido y las modificaciones en algunos aspectos de la norma zonal aplicable³⁰, que seguirá siendo la misma.

Valga como dato significativo la existencia de un total de 121 alegaciones en la fase de información pública, de las cuales, la mayor parte (118) fueron interpuestas por particulares residentes en la unidad de ejecución nº 2. Aún así, no se han cambiado las disposiciones planteadas en la citada modificación.

Cuadro 4.34. Puente de los Tres Ojos. Principales características de la 2ª Modificación Puntual del API 03.05 "Adelfas"

	Antes de la modificación	Después de la modificación
Parcela	EA4	EA4
Clase de Suelo	Urbano común	Urbano común
Superficie	3.305 m ²	3.305 m ²
Uso cualificado	Equipamiento Singular	Administración Pública
Edificabilidad	7.013 m ²	7.013 m ²
Condiciones de aplicación	Norma Zonal 5, 2º	Norma Zonal 5, 2º
Nº máximo de plantas	8	8
Valor unitario de repercusión	45.000 ptas/ m ²	315.585.000 ptas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información pública sobre el citado Convenio de colaboración

Por último, el 17 de enero de 2001 se firmó un Convenio de colaboración y cesión de suelo entre la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid y la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A., ratificado el 25 abril del mismo año, por el que se establecía el cambio de propiedad de una parcela municipal entre el Ayuntamiento de Madrid y la Empresa Municipal de Transportes; la finalidad era construir un edificio de oficinas y servicios para su nueva sede social, que anteriormente estaba en la calle Alcántara 24 y 26, lo que, a su vez, conlleva el cambio

²⁸ La estipulación tercera del citado convenio obliga a la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) a redactar y tramitar la modificación del API 03.05 en lo que a la Unidad de Ejecución nº 1 del PERI 3/7 se refiere. La figura del convenio puede contener previsiones sobre modificaciones del planeamiento en vigor, pero no pueden por sí mismo introducirlas, sino que ha de entenderse como compromisos asumidos por la Administración actuante para, dentro de sus competencias, poner en acción la modificación de planeamiento mediante los instrumentos precisos.

²⁹ Dicho artículo dispone que los planes territoriales y urbanísticos podrán modificarse en cualquier momento, salvo que dichas modificaciones afecten a determinaciones o elementos propios del planeamiento general, en cuyo caso se habrían de cumplir las condiciones fijadas en el artículo citado, que no son de aplicación dadas las características de dicha modificación.

³⁰ Cambios respecto a la alineación exterior, al fondo edificable, a las condiciones de ocupación de la parcela por la edificación, a la altura de la misma, y a las condiciones higiénicas, de algunas de las parcelas incluidas en las unidades de ejecución.

de calificación de la parcela de 3.305 m² de equipamiento singular a dotacional de administración pública. Para ello, la Gerencia Municipal de Urbanismo está obligada a tramitar una modificación puntual del área de planeamiento incorporado 03.05 "Adelfas", en el cual se localiza dicha actuación. Esta nueva modificación, recogida en el Cuadro 4.34, se aprueba definitivamente el 31 de mayo de 2001, con lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en dicho convenio³¹. Únicamente supondrá un cambio de calificación de la parcela a la vez que una permuta entre entidades públicas. A día de hoy, las obras comienzan a dar sus primeros pasos.

1.3. El proceso de sustitución integral en la unidad de ejecución nº 2 del Área de Planeamiento Incorporado 03.05 "Adelfas"

Según se ha visto, la intervención en la unidad de ejecución nº 2 se incardina como una segunda etapa dentro del API 03.05 "Adelfas". Sin embargo, muchos han sido los motivos por los que al día de hoy todavía no se ha llevado a cabo, sin olvidar la trayectoria histórica del ámbito que indefectiblemente ha marcado su carácter.

Quizás la complejidad del proceso habría que buscarla en factores endógenos como la propiedad del suelo (Figura 4.120), caracterizada por su elevada fragmentación. Un total de 69 fincas suman casi el 50% del total de superficie del ámbito (33.110 de los 67.572 m²). De ellas, sólo 6 tienen las siguientes dimensiones: 1.560 m²; 1.970 m²; 2.236 m²; 3.642 m²; 3.898 m² y 6.300 m² (en total 19.606 m² de superficie). Y del conjunto, únicamente 20 tienen menos de 100 m²; 24 entre 100 y 200 m²; 9 entre 200 y 300 m² y 7 se hallan entre los 500 y los 1.000 m² de superficie. Por tanto, estaríamos ante un primer factor de la complejidad del proceso intervencionista.

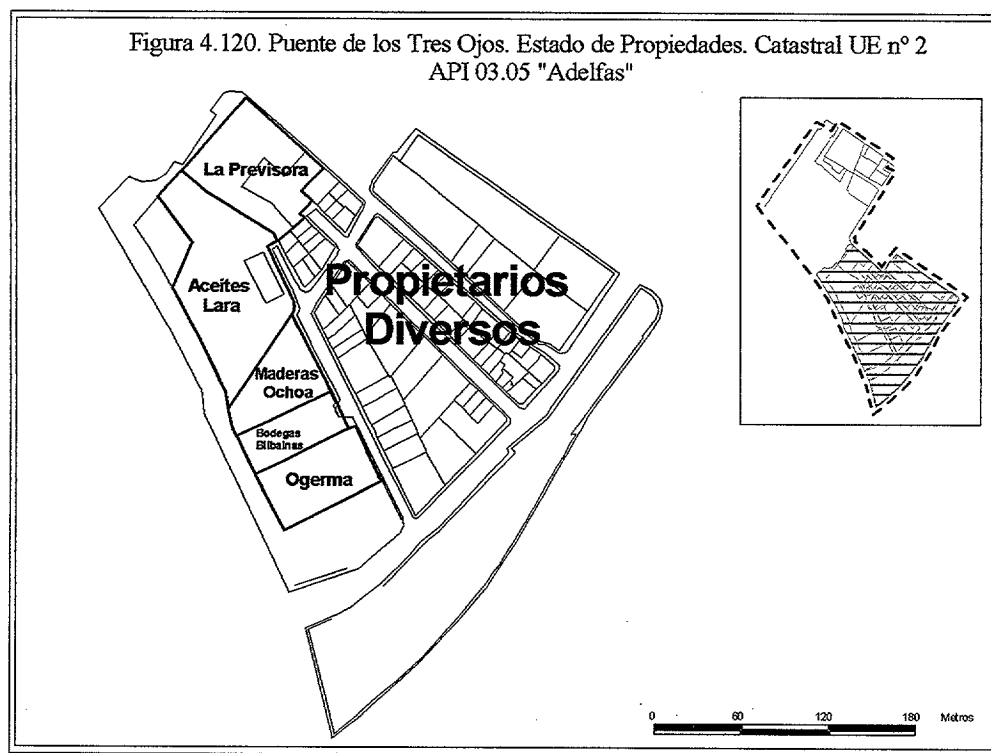
Desde el punto de vista morfológico, lo que hoy encontramos en dicha unidad (Figura 4.121) es un callejero estable en el tiempo; a la par que un manzanero también intacto desde sus orígenes, dispuesto en parcelas irregulares; las viviendas están deterioradas, son de escaso tamaño y además se establece una peculiar convivencia de la actividad industrial con el uso residencial. Un panorama de desfavorecimiento, no sólo urbano, sino también social, económico y medioambiental del área.

A lo largo de este recorrido hemos ido repasando las diferentes herramientas adscritas al planeamiento urbanístico. Para esta unidad en concreto se produce el 28 de julio de 2000 la aprobación inicial del cambio de sistema de actuación que el PERI 3/7 establecía, aprobándose definitivamente el 3 de noviembre de 2000 como sistema de actuación el de expropiación frente al anterior de compensación. La diferencia entre ambos estriba en que en el primero de los sistemas la gestión, la iniciativa y el protagonismo es exclusivo de la Administración. Por el contrario, en el segundo, el protagonismo en la gestión y ejecución del planeamiento corresponde a los privados (constituidos en Juntas de Compensación) y donde la Administración asume exclusivamente un papel de control y fiscalización. El proyecto de expropiación, paso obligado en el proceso, se aprobó definitivamente el 20 de julio de 2001.

La etapa quizás más complicada de todo el proceso llega cuando hay que proceder a expropiar a los residentes, con la dificultad añadida de no existir un censo fehaciente. Si a ello le unimos la fragmentación de la propiedad del suelo, podremos

³¹ La enajenación inmobiliaria en la parcela, configura en sí misma un nuevo área de desarrollo característico residencial, Área de Planeamiento Específico 04.06 "Cocheras EMT".

entender por qué todavía se haya bloqueada la intervención en el ámbito. En principio, el realojo de los ocupantes legales quedaría garantizado por el artículo 71 d) de la Ley 9/1995 de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, ya que se considera como un deber propio de los propietarios cuando les correspondiera iniciar la ejecución del planeamiento. Se dice textualmente que: *“el realojo debe de asumirse por la Junta de Compensación, salvo que se produzca un cambio de sistema”*, en cuyo caso sería de aplicación la Disposición Adicional 4ª regla 1ª del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Es por tanto, un proceso difícil, laborioso, complejo y que da lugar a numerosas controversias.



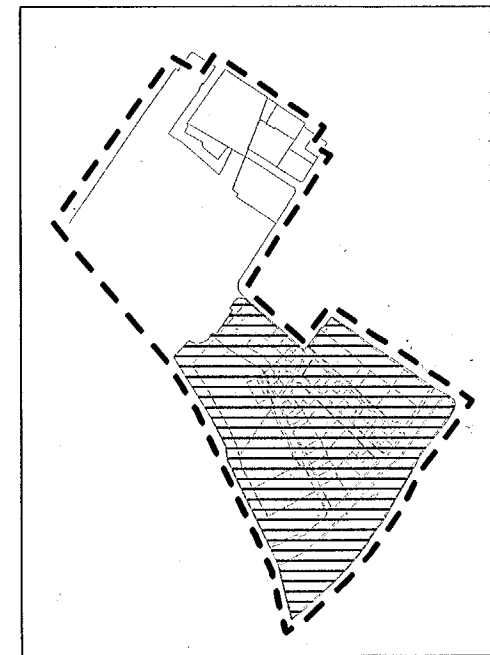
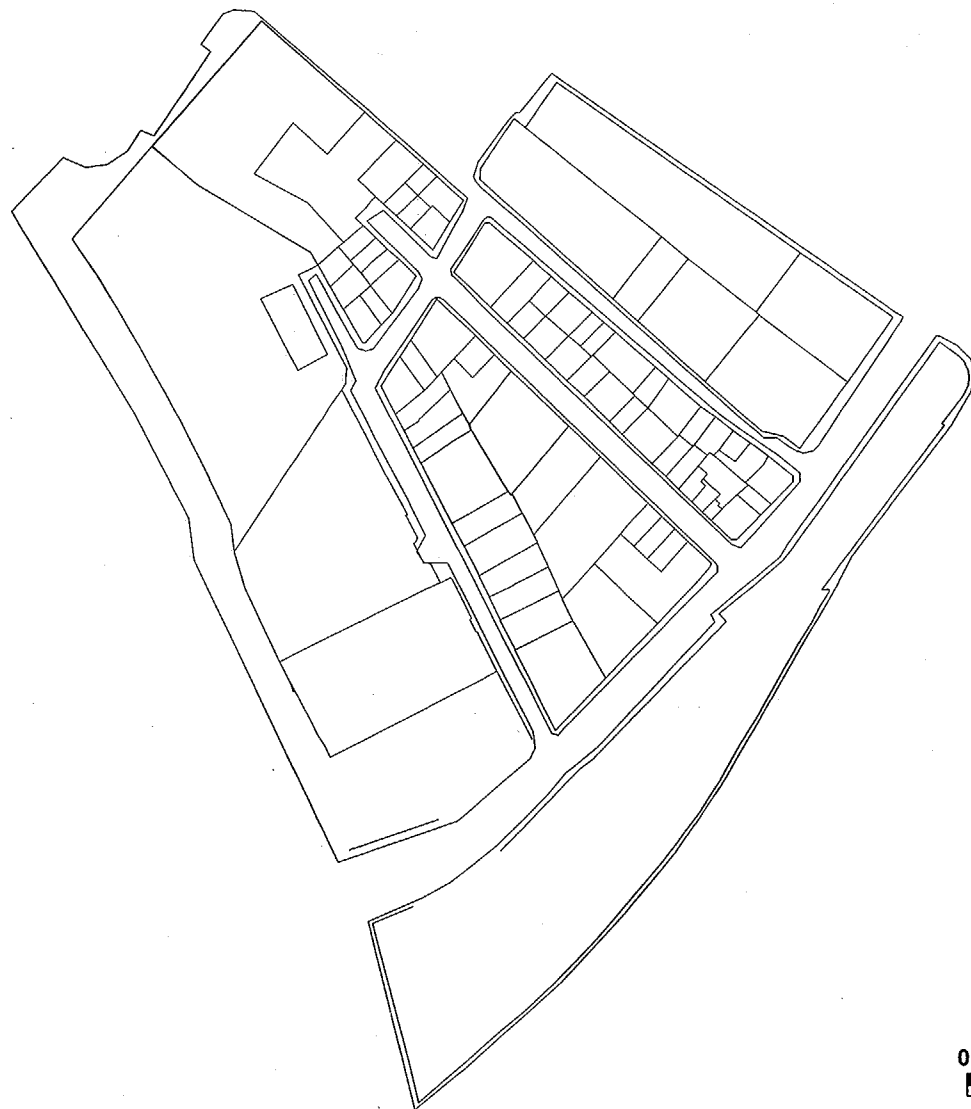
Fuente: Elaboración propia a partir de la información urbanística del API 03.05 "Adelfas"

La dificultad se ve aún más acrecentada cuando las determinaciones del planeamiento suponen la transformación total del ámbito dando un peso mayoritario a las viviendas libres (salvo la superficie dedicada a realojos que sería de protección oficial). La imagen resultante, como se puede apreciar en la Figura 4.122, se concretaría en la creación de seis grandes manzanas para vivienda libre, diferentes zonas verdes repartidas por todo el ámbito y una parcela dedicada a equipamiento alternativo. Como se puede ver en la Figura 4.121, el cambio que se pretende ejecutar en esta área supone una transformación absoluta de la edificación existente en la actualidad.

Ello acarrea una lógica lucha de intereses entre el capital inmobiliario a generar, tras una suculenta operación inmobiliaria, y los intereses de los propios residentes de la zona o de otros ámbitos del distrito que ven la posibilidad de solucionar parcialmente problemáticas asociadas al mismo³² (falta de equipamientos, falta de vivienda social,

³² "Vecinos del Retiro solicitan dinero para equipamientos" ABC (2/3/2002).

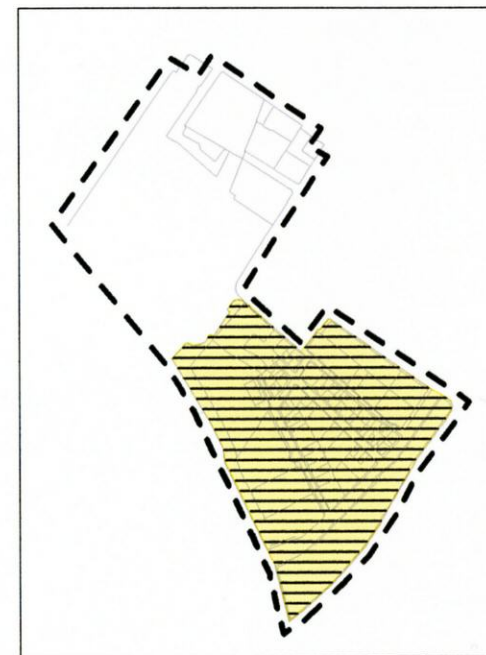
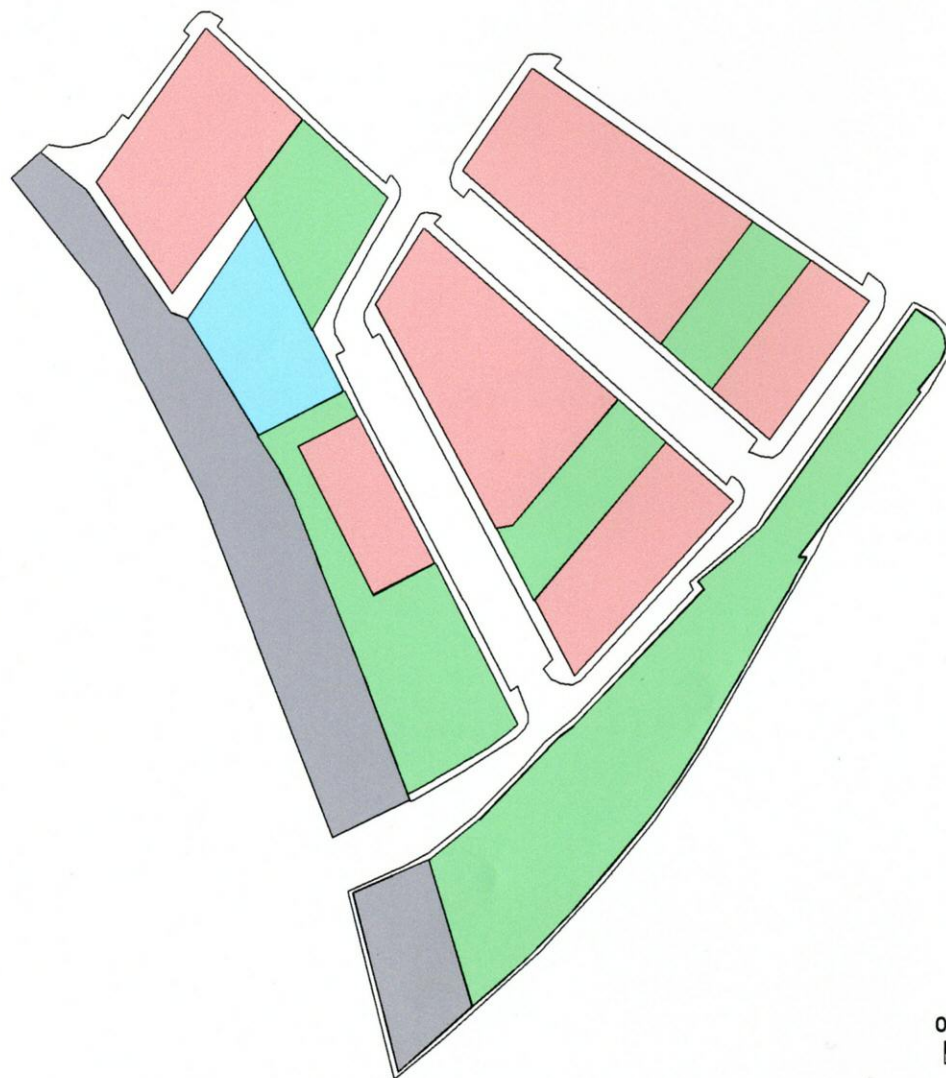
Figura 4.121. Puente de los Tres Ojos. Estado Previo de la Unidad de Ejecución nº 2 del PERI 3/7 - API 03.05 "Adelfas"



0 60 120 180 Metros



Figura 4.122. Puente de los Tres Ojos. Estado Posterior de la Unidad de Ejecución nº 2
del PERI 3/7 - API 03.05 "Adelfas"



0 60 120 180 Metros



etc.) que, además, acabe con una situación de marginalidad y delincuencia³³ que deteriora paulatinamente las condiciones sociales del ámbito.

2.- La participación vecinal en el proceso de “recualificación” del barrio de Adelfas

En un proceso tan largo y tan complejo como el que ha descrito, la intervención de los residentes adquiere dimensiones más importantes que en otros ámbitos de la ciudad. En primer lugar, se trata de un sector consolidado de la ciudad aunque problemático y carencial. Esto vale tanto para la primera como para la segunda unidad de ejecución del planeamiento vigente.

La participación vecinal se manifiesta de diversas maneras. Quizás la más clara y notoria sea a través de la prensa aunque, en la mayor parte de las ocasiones no quede más que en un inventario de quejas ante una situación problemática³⁴. Sin embargo, ha habido otros mecanismos³⁵ para intentar intervenir en el proceso urbanístico. Así, ante la sucesión de figuras urbanísticas que han afectado al barrio, los residentes han utilizado la herramienta de las alegaciones presentadas a raíz de las diferentes modificaciones del planeamiento. La idea básica que las inspira es el rechazo de la disminución de la superficie para equipamientos, lo que no afecta únicamente a la unidad de ejecución nº 1, sino que incide negativamente sobre todo el área. Así, la superficie destinada a equipamiento en el PERI 3/7 era la siguiente: UE nº 1 14.400 m²; UE nº 2 2.340 m². Mientras que en el API 03.05, dicha superficie mostraba los siguientes valores: UE nº 1 12.538 m²; UE nº 2 2.340 m². Lo cual supone una sensible disminución, a lo que la Gerencia Municipal de Urbanismo alega que la superficie dotacional se mantiene porque los espacios libres crecen en 1.771 m².

Por otro lado, se reclama que el cambio de parcelas no afecte al ayuntamiento en cuanto a superficie y demás, pero sí en el valor de los inmuebles por su situación espacial, más al interior de la ciudad y alejado un poco más del tráfico de la calle de Pedro Bosch, lo que a la postre aumentará el valor de la propiedad. En general, se trata de que los beneficios repercutan al Ayuntamiento y no a una constructora con claros intereses inmobiliarios en la zona, que, además, ya está involucrada en otro proceso similar en otra zona de Madrid³⁶.

Respecto a la Unidad de Ejecución nº 2, se reivindica el establecimiento de la reserva de suelo necesaria para la construcción de viviendas de protección oficial que, en la actualidad no tienen espacio asignado y además se complica por la existencia de un censo propio de habitantes que data del año 1994. A ello habrá que unir la falta de iniciativa pública con la consiguiente agudización de la problemática.

El asociacionismo vecinal, de gran raigambre en la zona, pelea por el incremento de la superficie destinada a equipamientos (con el objetivo de equiparar las cifras del

³³ Valga como ejemplo: “El tráfico y consumo de droga han aumentado la delincuencia en el barrio de Adelfas” ABC (6/9/2000).

³⁴ “En mi barrio se respira cemento desde hace 30 años” El Mundo (8/4/2001); “La lenta asfixia de un barrio” El País (1/5/2003).

³⁵ En este sentido es significativa una las muchas pintadas que aparecen en pleno corazón del área del estudio que refleja lo siguiente: “El barrio es nuestro si la droga nos deja”.

³⁶ Se trata del APR 12.05 “Peugeot Talbot” que surge a raíz de la firma de un convenio urbanístico entre los tres agentes implicados. La empresa automovilística, el Ayuntamiento y el grupo de empresas PRASA.

PERI 3/7), por el realojo de los ocupantes legales de inmuebles en la Unidad de Ejecución n° 2 dentro del mismo ámbito donde actualmente residen. Ello supondría la calificación de la parcela como residencial de vivienda protegida y la elaboración de un censo actualizado de los residentes. Igualmente, se demanda la calificación de suelo para uso comercial (pequeño comercio) e industrial (pequeña industria) compatibles en planta baja y la adopción de medidas contra la contaminación acústica, tanto en el tramo ferroviario como en las proximidades de la M-30, como posibles soluciones parciales a los problemas ambientales.

Sus reivindicaciones se han plasmado en un documento elaborado por la Asociación de Vecinos "Los Pinos" Retiro Sur³⁷, con el título: "*Planeamiento urbanístico alternativo para el barrio de Adelfas*". Dicho documento refleja el carácter reivindicativo de sus habitantes. Su principal tema de preocupación estriba en el fenómeno de crecimiento que están experimentando los barrios del sur del distrito, entre los que se incluye el área de estudio. A causa de esos crecimientos (pueden llegar a doblarse las cifras poblacionales, que además tienen desequilibrios generacionales), incrementados por los desarrollos residenciales previstos en las unidades de ejecución planteadas, se atisba una carencia de equipamientos y de vivienda social alarmante que viene a incrementar aún más la existente.

Se habla en dicho documento de oportunidad histórica del API 03.05 para corregir la situación y prevenir el agravamiento futuro. Ante esto, se proponen diferentes medidas que aspiran a garantizar las demandas básicas de los ciudadanos, pasando por la integración de iniciativas de carácter social y cultural, hasta el mantenimiento de actividades socialmente útiles. Otro de los temas abordados alude a la expropiación municipal, gracias a la cual se generará un importante volumen de suelo edificable que debiera destinarse a la construcción de vivienda pública, más aún teniendo en cuenta la evolución poblacional que el mismo planeamiento potencia.

Los vecinos presentan dos iniciativas novedosas: la primera, el proyecto de cooperativa de vivienda pública joven en régimen de alquiler³⁸, del que se presenta todo el estudio de viabilidad; la segunda, hace referencia al proyecto de centro social en la parcela de equipamiento del API 03.05. Éste basado en el mantenimiento del actual Centro Social Seco que lleva más de una década funcionando.

3.- Conclusiones

Aunque a priori se presenten enormes dificultades a la hora de valorar la intervención en el área de estudio, fundamentalmente por no haberse realizado, pero también por la presencia de numerosos agentes, por la dificultad que entraña el propio planeamiento, etc., su rasgo más característico es la transformación absoluta de un ámbito desfavorecido. Se persigue la sustitución total de la edificación como fórmula de intervención ante un problema presente. Se consigue, o se conseguirá, su minimización por medio de mecanismos o herramientas propias del planeamiento urbanístico. Eso es

³⁷ Asociación constituida a finales de los años setenta, sufrió uno de los episodios más lamentables desde su creación el mismo día de la presentación a la prensa de dicho documento. La sede ardió. Este hecho fue achacado por unos a los conflictos entre los intereses inmobiliarios privados y los residentes, y por otros, a la mala suerte. "Arde la sede de la Asociación Cultural Los Pinos de Retiro" ABC (3/3/2002).

³⁸ "Una cooperativa de jóvenes de Retiro pide al Consistorio que construya pisos de alquiler en el barrio" El País (13/12/2002).

un hecho indefectible, que puede gustar más o menos, que puede tener sus pros y sus contras, pero que se va a materializar en un cambio fisonómico del ámbito.

Se trata, además, de un cambio que, además, está jalonado de dificultades: la fragmentación de la propiedad, dividida entre grandes superficies procedentes de la actividad industrial, y un número amplio de propietarios de una sola vivienda; la puesta en marcha de un sistema de actuación como la expropiación, siempre cuestionada y de larga duración; las carencias que el propio resultado puede ofrecer; las demandas vecinales, etc. Por ello, y ante la falta de iniciativa pública tradicional en un ámbito "olvidado", ésta intervención debe ser recalcada como ejemplo paradigmático. La ciudad consolidada puede suponer un importante frente de batalla ante las diversas formas de actuación que pueden plasmarse en ella.

Por supuesto, se plantean numerosas dudas en el proceso de remodelación. La primera, como muestra la Figura 4.123, hace referencia al importante volumen de suelo que ha de movilizarse. En unos casos se trata de terrenos baldíos o faltos de actividad (unidad de ejecución nº 1); en otros, espacio edificado e inamovible desde sus orígenes (unidad de ejecución nº 2). En ambos, es indudable el atractivo para la actividad inmobiliaria vinculada a intereses privados. En todo caso, se trata de un espacio urbano necesitado de intervención por parte de la administración pública. Por tanto, nos encontramos ante un conflicto de intereses y de agentes que ha de resolverse de la mejor manera posible. Dilucidar si el mecanismo, el proceso, la figura, etc. han sido los correctos sería muy complejo. Quizás sea necesario esperar a la finalización completa del proceso para poder sacar unas conclusiones concluyentes. De momento, la transformación supone la mejora física del ámbito. Y eso, es un objetivo más (o entre otros) de la lucha contra el desfavorecimiento urbano. Faltaría por dilucidar qué ocurre con el resto de la problemática que se ha detectado (y que existe) en el área: problemas sociales como el desempleo, la falta de cualificación laboral y de estudios, la existencia de actividades marginales, etc. Es probable que la mejora del entorno físico pueda erradicar o minimizar algunas de ellas. De momento, los problemas asociados a una vivienda poco digna o poco adecuada parecen tener los días contados.

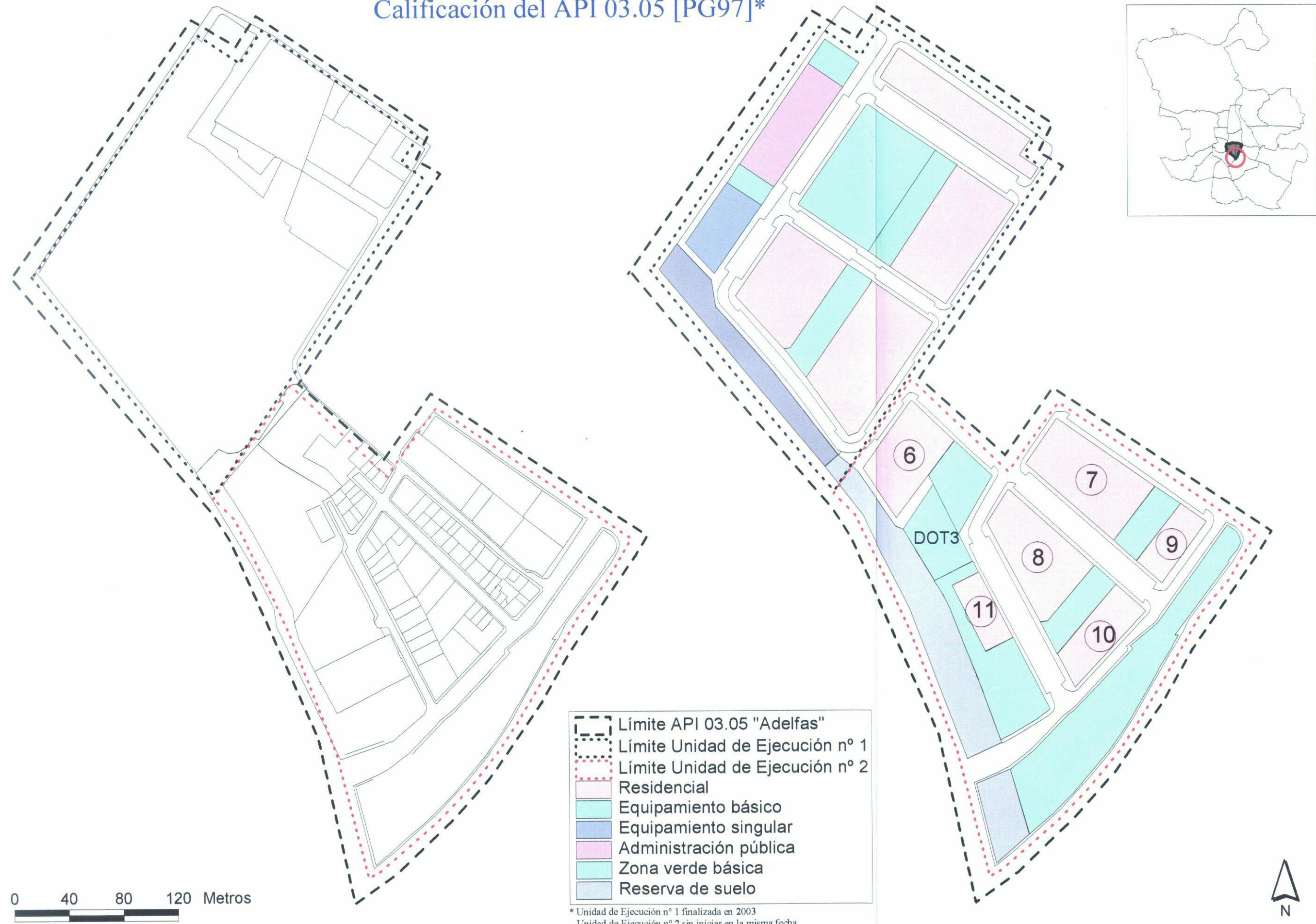
Que existe oposición vecinal al proyecto es algo obvio, que nadie resulta satisfecho con la expropiación, también, que serán necesarias medidas de control del censo y de adjudicación de viviendas sociales, igualmente. Ahora bien, no hay que despreciar ninguna otra solución viable al proyecto. Valgan como ejemplos significativos los planteados por la asociación de vecinos. Aunque no suponga un plan urbanístico alternativo como tal, sí que constituyen dos buenas propuestas, si no para todo el conjunto del ámbito, sí para determinadas parcelas. Más aún cuando la superficie total de dicha unidad (unidad de ejecución nº 2) pasará a manos públicas tras el proceso de expropiación.

Es clara la lucha de intereses que se produce en el ámbito. Entre la iniciativa privada, que ve un terreno idóneo para sus inversiones (total centralidad, total acceso, etc.), y los residentes y vecinos, que ven una cierta oportunidad de futuro de transformación de un área, que se ha ido degradando con el tiempo (este hecho es importante, no surge como barrio o área desfavorecida, sino que evoluciona hacia la situación actual), convirtiéndose en un moderno "slum". Desde las opiniones de residentes que se sienten más arraigados al suburbio vallecano que al distrito de Retiro, a aquellas otras que denuncian un deterioro paulatino de las condiciones del área,

provocado, ayudado, desoído, etc., por parte de las administraciones públicas, para así poder intervenir sin tantos problemas; son todas ellas posturas válidas para un espacio urbano, aquejado de problemáticas diversas, y que no tiene más camino que el sometimiento a una legislación estricta, lenta, impersonal, etc., pero que a la postre puede determinar su futuro y la mejora general del mismo.

* Para la elaboración de esta monografía se ha contado con la información suministrada por el Departamento de Información Pública de la Gerencia Municipal de Urbanismo. Igualmente, querríamos agradecer la atención prestada por la Asociación de Vecinos Los Pinos Retiro Sur que amablemente nos han hecho llegar el documento de planeamiento alternativo en el que se recogen buena parte de las demandas vecinales sobre el área de estudio.

Figura 4.123. Puente de los Tres Ojos. Estado Previo [1996]
Calificación del API 03.05 [PG97]*



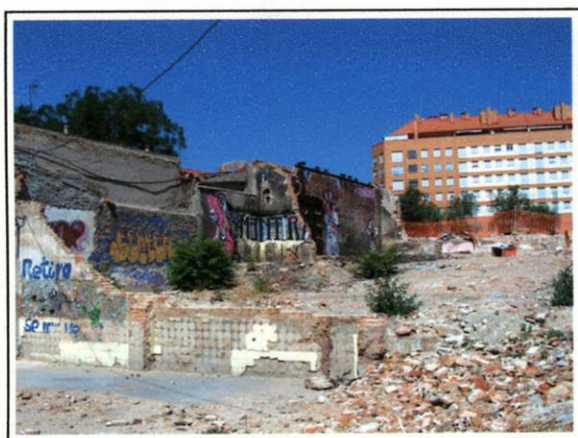


Figura 4.124. Puente de los Tres Ojos. Proceso de expropiación y derribo de las edificaciones. Calle Seco. Al fondo promociones privadas próximas a la Avenida Ciudad de Barcelona



Figura 4.125. Puente de los Tres Ojos. Solares vacantes por derribo de edificios. Calle de California



Figura 4.126. Puente de los Tres Ojos. Solares vacantes por derribo de instalaciones industriales (Maderas Ochoa, Bodegas Bilbainas, Ogerma)



Figura 4.127. Puente de los Tres Ojos. Edificaciones tradicionales y naves industriales. Calle de Barrilero



Figura 4.128. Puente de los Tres Ojos. Edificio propiedad de Aceites Lara. Actualmente "ocupado". Calle de Luis Peidró



Figura 4.129. Puente de los Tres Ojos. Solar vacante y de próxima construcción. Iniciativa privada. Calle de Luis Peidró

BIBLIOGRAFÍA PUENTE DE LOS TRES OJOS

ÁLVAREZ, A., PALOMAR, P.; SÁNCHEZ, J.M^a (1980) "El desarrollo histórico de la zona sur de Madrid", (en) ÁLVAREZ, A. (Coord.) *Las estaciones ferroviarias de Madrid. Su arquitectura e incidencia en el desarrollo de la ciudad*. Carefil, S.A., Madrid, pp. 147-205.

AYLLÓN, M. (1997) "El Pasillo Verde Ferroviario de Madrid. Balance del Consorcio Urbanístico 1989-1997", *Revista BIA*, nº 192, pp. 12-18.

CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MADRID (1986) *Establecimientos tradicionales madrileños*, Cuaderno VI. El Ensanche: Salamanca y Retiro, Cámara de Comercio e Industria de Madrid.

CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE MADRID (1986) *Establecimientos tradicionales madrileños*, Cuaderno VII. El Ensanche Sur y la Ribera del Manzanares, Cámara de Comercio e Industria de Madrid.

CELADA, F. (1993) "Dinámicas industriales en los distritos madrileños del sur", *Alfoz*, nº 102-103, pp. 85-89.

CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES (1979) *Documentos para difusión y debate del estudio urbanístico del distrito de Arganzuela de Madrid*, Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid.

COLORADO, C.; CASTELLANOS, L. (1988) *Madrid, villa y puente. Historia de Vallecas*, Editorial El Avapiés, Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1982) *Vallecas. Documentos para difusión y debate*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1983) *Retiro. Documentos para difusión y debate*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1983) *Arganzuela. Documentos para difusión y debate*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1980) *Programa de Actuaciones Inmediatas. Retiro-Arganzuela*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

FEDERACIÓN REGIONAL ASOCIACIONES DE VECINOS DE MADRID (2001) *Para seguir avanzando. Memoria de la FRAVM 1998-2001*, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Madrid.

GONZÁLEZ, P. (1977) *Los accesos ferroviarios a Madrid. Su impacto en la Geografía Urbana de la ciudad*, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid.

JOHNSON, R.J.; GREGORY, D.; SMITH, D. [Eds.] (1998) *The dictionary of Human Geography*, Blackwell Reference, Oxford.

LEIRA, E.; GAGO, J.; SOLANA, I. (1976) "Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano", *Ciudad y Territorio*, nº 2-3, pp. 43-63.

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999) *Madrid 1979/1999. La transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

MARTÍNEZ DE LA MADRID, A. (1963) *La creación de zonas industriales en Madrid*, Madrid.

MAS, R. (1979) "Pacífico", (en) MOLINA, M. (Coord.) *De la Plaza de Santa Cruz a la Villa de Vallecas*. Espasa Calpe, S.A., Madrid, pp. 461-480.

SEELY, J.R. (1956) "The slum: its nature, use and users", *Journal of the American Institute of Planners*, nº 25, pp. 7-14.

“Si en la Europa rica los huertos urbanos son el recreo para el obrero y empleado socialdemócrata sin serios problemas económicos, en Madrid los huertos son el sustento ante la escasez”

COTMAV *Agricultura periurbana*

4.10. LA OCUPACIÓN DE SUELO PÚBLICO EN LA CAÑADA REAL GALIANA

4.10.1. Introducción. Breve repaso histórico de la conformación del asentamiento marginal de la Cañada Real Galiana

El caso de la Cañada Real Galiana constituye uno de los ejemplos de área desfavorecida marginal, con un nulo papel del planeamiento urbanístico y en un entorno no urbano. También llamada *Cañada Real de Merinas*, en el estudio de caso que nos ocupa seleccionaremos el tramo de ella que discurre por los términos municipales de Madrid, Coslada y Rivas Vaciamadrid.

El asentamiento en cuestión coincide con los sectores urbanos de la *Cañada Real Galiana Norte* y la *Cañada Real Galiana Sur*. El primero, localizado en el distrito de Vicálvaro, dentro del Barrio denominado como Casco Histórico de Vicálvaro, con una población de 1.016 residentes según el Padrón de Habitantes de 1996; el segundo de ellos está localizado en el distrito de Villa de Vallecas, Barrio del Casco Histórico de Villa de Vallecas, y cuenta con una población de 474 habitantes, según la misma fuente estadística.

La característica fundamental del asentamiento es su marcado carácter ilegal puesto que se encuentra ocupando los terrenos de la Cañada Real Galiana, a modo de franja con dirección Norte-Sur, rodeando el municipio de Madrid por su borde sur-oriental y lindando con otros municipios, casos de Coslada, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares y el propio municipio de Madrid. Como muestra la Figura 4.130, los límites espaciales, partiendo del primero de los municipios son la carretera de Vicálvaro a Mejorada del Campo (Tramo 1), el ferrocarril Vicálvaro-Morata de Tajuña (Tramo 2), en las proximidades de Covibar, en el distrito de Puente de Vallecas, la Nacional III (Tramo 3), y por último, el acceso al vertedero municipal de Valdemingómez, finalizando en las proximidades del canal del Manzanares (Tramo 4). Un asentamiento marginal, de borde, a modo de “ciudad lineal espontánea” como Franchini (1998:131) la definía.

La realización de este capítulo de nuestra investigación ha sido dificultosa por la falta de estudios previos sobre el área en cuestión. Existen, eso sí, aportaciones al tema general de la ocupación de suelo público, pero ninguno hace referencia explícita a la pieza en cuestión. De ahí, la importancia del estudio de Franchini (1988), del cual arranca nuestra investigación, en buena medida, corroborando argumentos ya abordados

entonces dada la inmovilidad del proceso urbanizador y constructivo del que adolece el área de estudio, pero también magnificando aquellos elementos, procesos y políticas que han intervenido en su configuración actual.

La Cañada Real Galiana¹ -o de Merinas- pertenece a la red de vías pecuarias, que, con más de 150.000 kilómetros de extensión y 400.000 hectáreas de superficie, atraviesa el territorio español. Madrid cuenta con 4.200 kilómetros de cañadas con una superficie de 13.000 hectáreas. Desde su nacimiento fueron destinadas al tráfico de ganado lanar de un punto a otro de la Península. En el siglo XIII el rey Alfonso X confiere al Honrado Concejo de la Mesta la tutela y defensa de las vías pecuarias. Éstas se clasifican según su anchura en cañadas (75 metros), cordeles (37,5 metros), veredas (20 metros) y coladas (menos de 25 metros). Aunque en buena medida dichas vías han dejado de tener uso práctico por los cambios producidos en la ganadería española, con el abandono paulatino de las actividades tradicionales ganaderas, éstas siguen estando vigentes por ley. Es algo habitual su ocupación en los ámbitos rurales fundamentalmente por actividades agropecuarias colindantes o por edificaciones en las proximidades de los núcleos de población. Incluso en el interior de la ciudad de Madrid existen cañadas ganaderas ocupadas ocasionalmente por los ganados de forma simbólica varias veces al año.

El hecho clave de este estudio de caso lo constituye el que hablamos de un fenómeno de ocupación de terrenos públicos vacantes con un claro componente de ilegalidad. Como ocurre en otros casos en España, el motivo de dicha ocupación no es otro que satisfacer de forma barata y rápida las necesidades de vivienda de ciertos grupos sociales. Es un proceso recurrente desde décadas atrás. En los años cincuenta coincide con la industrialización y la migración rural hacia las periferias de las ciudades. Respuesta ésta a una necesidad básica de vivienda, quizás algo más alejada, territorialmente hablado del centro de la ciudad, de lo habitual (caso de Palomeras², Orcasitas, etc.). En los años setenta este proceso revertirá en una forma de apropiación de suelo destinado a viviendas de segunda residencia, tanto en suelo público como suelos calificados como rústicos por la normativa del planeamiento vigente³. Pero en cualquier caso, supondrá una ocupación ilegal de suelo público.

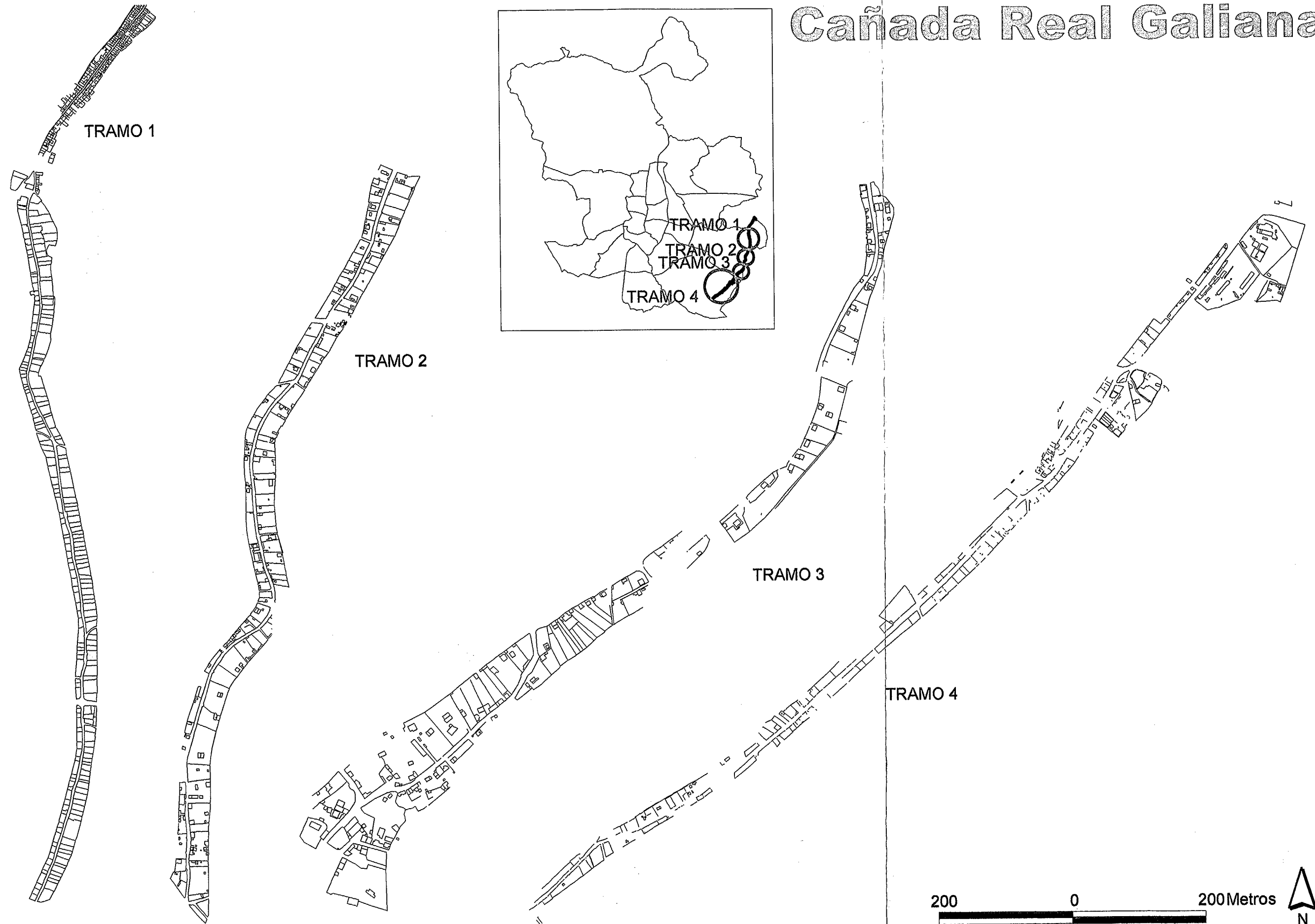
¹ La cañada reunía los rebaños sorianos de Tierras Altas y Valle del Tera y los riojanos de Munilla, Enciso y la zona de Monte Real y los conducía a los pastizales invernales del valle de Alcudia y Andalucía, después de atravesar las tablas de Daimiel (Sambricio & Hernández, 2002:54).

² Aunque el fenómeno es el mismo, la ocupación ilegal de suelo, fruto de las migraciones rurales y de unas necesidades básicas de vivienda, la diferencia fundamental estriba en el propietario del suelo. Mientras que en éstas eran de índole privado, en la Cañada el Estado es el único propietario. Ello condicionó las dimensiones de las parcelaciones, los precios de las mismas y la propia estructura del asentamiento.

³ Para una información más completa sobre este tipo de ocupación ilegal de suelo recomendamos la lectura de: Canosa, E. & Rodríguez, I. (1985) "Urbanización marginal en la periferia nordeste de Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 66, pp. 11-41; Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda (1984) *Urbanizaciones ilegales. Programa de actuación y catálogo* (2 vols.), Dirección General de Urbanismo, Comunidad de Madrid; Ezquiaga, J.M. (1983) "Parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable. Nuevas formas de consumo del espacio en los márgenes de la Ley del Suelo", *Ciudad y Territorio*, nº 56, pp. 59-72; García, J. (1986) "La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico", *Ciudad y Territorio*, nº 69, pp. 9-51; García, J. (2002) "La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico", *Ciudad y Territorio*, nº 132, pp. 277-324; Valenzuela Rubio, M. (1986) "El suelo no urbanizado, un término ambiguo para una realidad compleja", *Ciudad y Territorio*, nº 69, pp. 7-50.

Figura 4.130. Cañada Real Galiana. Localización y Plano Parcelario

Cañada Real Galiana



La ocupación ilegal de la Cañada Real se inicia en los años cincuenta, fruto de los motivos antes comentados, la respuesta a unas necesidades básicas de vivienda de una población rural que se ve obligada a emigrar hacia las grandes ciudades. Comenzó la ocupación en las cercanías del municipio de Coslada. Es el tramo que lógicamente cuenta con una mayor antigüedad y el que mayor grado de consolidación presenta. De hecho, hoy día se encuentra perfectamente integrado en el conjunto urbano y en su red viaria (calle de Santiago de Vicálvaro), gracias a la firma de diferentes convenios de colaboración entre los ayuntamientos de Madrid y Coslada⁴, entre las cuales se encontraba el cambio de límites municipales Madrid-Coslada con el fin de incluir en éste último término las infraviviendas, por razones de dependencia y funcionalidad administrativa.

En los años sesenta el asentamiento se va desarrollando hacia el sur, siguiendo la propia cañada, coincidiendo con el desarrollo urbano de Coslada. Clave en el proceso fue la creación en 1970 de la Asociación “Cañada Real de la Merina” como instrumento de reivindicación social en este primer tramo de la Cañada, por lo que fue objeto de imitación para las restantes organizaciones implantadas en el área y ha sido el elemento de unión entre las protestas vecinales y los organismos públicos. Sirva como ejemplo la consecución de la recogida periódica de residuos sólidos urbanos o la llegada de las infraestructuras más necesarias como la luz y el agua⁵.

La década de los ochenta estuvo marcada por un nuevo auge de la ocupación de la cañada. Son muy importantes lo que Franchini (1988) denomina como “factores de difusión” y que consisten básicamente en la existencia de determinados elementos (cruces de carreteras, cercanía a poblaciones o vías férreas) que constituyen puntos desde los cuales las apropiaciones sucesivas se desarrollaron hacia el interior de la cañada. Este fenómeno, importante a la hora de establecer tramos y subtramos, se corresponde con la demarcación territorial de las diferentes asociaciones vecinales que intervienen en el área. En los últimos años el proceso de ocupación se ha visto intensificado por la puesta en marcha de diferentes infraestructuras de gran magnitud en las cercanías de la cañada: la M-45, el tren de alta velocidad hacia Valencia o la autopista de peaje R-3.

A pesar de la ilegalidad del asentamiento y de la relativa mejora en las regulaciones legales que deben impedir el surgimiento y la ocupación de suelos públicos, se da la paradoja de que se crea un núcleo de realojamiento en la zona sur de la Cañada Real en 1994 con la llegada de un grupo de familias que habían sido desalojadas por la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) del Camino Viejo de los Toros en el distrito de San Blas. Este se dismanteló definitivamente el 22 de noviembre del año 2000 (IRIS, 2001), pero sentó un claro precedente al transgredir la legislación vigente sobre ocupación de suelo público, sirviendo de “pretexto” o de justificación a los propios moradores de la cañada.

⁴ Paradójicamente se daba la situación de que los límites administrativos de ambos municipios corrían por el eje de la Cañada, debiendo pagar las contribuciones urbanas al municipio al que se perteneciera. Como reconoce el Programa de Actuaciones Inmediatas de Moratalaz (1980): *“sería más racional y efectivo plantear una operación de recuperación de la zona en su conjunto, dentro de un mismo ámbito de gestión municipal”*.

⁵ Bien es verdad que el agua y la luz se obtienen de forma fraudulenta. Las compañías suministradoras no pueden realizar las acometidas por la ilegalidad de las construcciones. A su vez, los vecinos tampoco pueden solicitarlo por los mismos motivos. El resultado son las conexiones ilegales a ambos sistemas.

En la actualidad el rasgo más característico del asentamiento es el estancamiento del crecimiento. Vamos a poder encontrar dos grandes tipos de edificación: vivienda principal, en mejor o peor estado; y segundas residencias. A ello además tendremos que sumarle otros diferentes usos del suelo, industrias, talleres, bares, restaurantes, huertas, etc. Todo ello, en una estructura lineal, de más de diez kilómetros, sin asfaltar, con chabolas y rodeado de grandes infraestructuras de transporte. Un panorama de desfavorecimiento donde se dan la mano carencias urbanas, sociales, económicas y medioambientales.

Aun con todo, lo más destacable en el proceso de ocupación de la cañada es el paulatino deterioro de las edificaciones, del grado de consolidación de la misma y el volumen de población a medida que nos vamos alejando del núcleo original de Coslada. Así, ya cerca de su final, en las proximidades del Canal del Manzanares, las edificaciones tienen un carácter mucho más temporal, son de peor calidad, y únicamente 20 ó 30 familias sobreviven en ellas.

En general, son éstas características propias de cualquier otro núcleo de asentamiento espontáneo de carácter marginal incluida la ilegalidad de la tenencia de la tierra⁶. Aspecto que, a día de hoy, todavía no ha sido solventado. Se plantean dos alternativas: la primera pasaría por demoler las edificaciones existentes, algo de difícil puesta en práctica por las negativas repercusiones políticas que ello conlleva; la otra solución podría venir de la vía de la legalización de la situación de hecho, de la relocalización de la población, o de la expropiación o compra de terrenos⁷. En cualquier caso, soluciones todas ellas de difícil ejecución por la prolongación temporal del problema.

4.10.2. Procesos que han desembocado en el desfavorecimiento

Para atestiguar y confirmar los procesos actuales de desfavorecimiento que sufre el área de la Cañada Real Galiana hay que remontarse a los factores que propiciaron la localización de actividades de todo tipo en el asentamiento. Es de destacar en primer lugar, la situación geográfica marcada por la cercanía a Madrid (15 kilómetros) y a otros municipios metropolitanos (Coslada, San Fernando de Henares o Rivas-Vaciamadrid) y por una gran accesibilidad (Nacional II, Nacional III o la carretera de Vicálvaro a Mejorada del Campo).

⁶ En relación a la urbanización marginal en países atrasados, resulta de interés la consulta de las siguientes publicaciones:

Breese, G. (1968) *La urbanización en los países de desarrollo reciente*, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, México.

Busquets, J. (1976) "Política de vivienda versus urbanización marginal", *Ciudad y Territorio*, nº 1, pp. 9-28.

Casas, F. (1986) "Autoconstrucción y desarrollo en Colombia", *Ciudad y Territorio*, nº 69, pp. 53-67.

Luzón, J.L. (1987) "Urbanismo planificado y urbanización marginal en África. El caso de San Pedro, en el sudoeste de Costa de Marfil", *Revista de Geografía*, nº 21-22, pp. 49-65.

Muñoz, C. (1986) "La problemática habitacional chilena 1964-1984: un análisis de las posibilidades de autoconstrucción en una futura política de vivienda como mecanismo complementario para su solución", *Ciudad y Territorio*, nº 69, pp. 69-75.

Trollet, P. (1982) "L'Organization de l'espace périurbain en Chine", *L'Espace Géographique*, vol. XI, nº 1, pp. 30-41.

⁷ Compra o expropiación de unos terrenos de los que no son propietarios legales. La expropiación directa ya se ha producido en algunas viviendas como consecuencia de la construcción de algunas de las grandes infraestructuras de transporte que atraviesan la cañada.

En el mismo plano se situarían la incompetencia jurisdiccional de los distintos municipios implicados. De entre ellos, únicamente Coslada le da un tratamiento diferenciado al asentamiento. Por motivos obvios puesto que es el punto de partida de la urbanización y el más directamente implicado (vía de salida). De hecho, la inclusión de la Cañada dentro del tejido urbano es tangible y ha llegado a consolidarse con el paso de los años (Foto 1). La revisión de su planeamiento en el año 1985 reconoce para este sector un tratamiento especial, asignando un mayor número de parcelas regularizadas de uso residencial en suelo urbano (Franchini, 1988:136). El resto, lo consideran como "área marginal". El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 calificaba el área como Suelo No Urbanizable, en dos de sus modalidades, común y protegido.

En tercer lugar, es de destacar las responsabilidades de los organismos encargados del control y la regulación de las vías pecuarias. Hasta 1975 fue la Dirección General de Agricultura y Ganadería la encargada de la gestión de la vía. Más adelante (1975-1986) pasó a depender de la Delegación Provincial del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA). En la actualidad el control y la gestión corre a cargo de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Comunidad de Madrid. Todos ellos, organismos dedicados preferentemente a actividades de clasificación, deslinde y amojonamiento de trazas (en tramos rurales) o de parcelas (en tramos urbanos), "sin intervención en los aspectos de reivindicación del dominio público estatal invadido" (Franchini, 1988:133).

Por último, también ha tenido que ver la propia legislación específica de los aspectos substanciales del tratamiento de la red pecuaria en su totalidad. El Decreto 3/11/78 que desarrolla el Reglamento de la Ley, de 27 de junio de 1974 sobre Vías Pecuarias, reconoce que estas vías son "bienes del dominio público destinado principalmente al tránsito de ganado". Esta falta de claridad, junto a la existencia de edificaciones en el momento en que entra en vigor la ley, unido a las necesidades sociales que llevan a la apropiación de terrenos públicos, provoca la situación actual de total ocupación de una franja importante de suelo público. Posteriormente⁸, en la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, se contempla que las cañadas que no puedan ser utilizadas como tales "adquirirán la condición de bienes patrimoniales de la Comunidad y deberán ser destinadas a actividades de interés público o social". Igualmente, el capítulo IV recoge las prohibiciones especiales para caza, contaminación visual por publicidad, extracción de áridos, rocas y gravas, vertidos de cualquier clase, asfaltado, tránsito de vehículos motorizados y las ocupaciones o instalaciones de cualquier tipo. Por último, la ley da un plazo de un año para que el Consejo de Gobierno apruebe su reglamento. Igual que en la legislación anterior, ésta adolece de un carácter ambiguo y poco claro que, según como se mire, puede inducir la justificación de una ocupación de hecho del suelo público, como ocurre en la realidad.

Este conjunto de factores, que explican el crecimiento del asentamiento de Cañada Real, también lo hacen del nivel de desfavorecimiento alcanzado en ella. No es un proceso de paulatino deterioro del área sino que ya nace desfavorecido desde sus inicios por su propia condición de asentamiento ilegal y marginal. Podríamos decir que su origen condiciona no solo su estructura lineal, su falta de infraestructuras y el tipo de las edificaciones sino también las características sociales y económicas de sus residentes, el entorno físico y la presencia de actividades molestas, ruidosas, insalubres,

⁸ Con anterioridad, el régimen de dicho suelo estaba regulado por la Ley 3/95 de Vías Pecuarias del Estado (Sambrić & Hernández, 2002:54).

etc.; todo lo cual constituye una hipoteca muy pesada para cualquier espacio “urbano”. Incluso, podríamos hablar de un enquistamiento total de estos problemas, de difícil solución, donde están presentes una variedad enorme de situaciones personales, económicas, tipológicas, edificatorias, etc., de complicada resolución.

4.10.3. Situación actual: las dimensiones del desfavorecimiento

Las dimensiones del desfavorecimiento actual del asentamiento de Cañada Real se perciben en una aproximación superficial. En los aspectos relativos a la ocupación, ésta se caracteriza por constituirse en una franja continua de edificación, homogénea en cuanto a tipos de suelo, y diversa en lo que respecta a la distribución espacial de los mismos, al grado de ocupación, a la intensidad de uso de las parcelas y a las características de la edificación. Se asienta sobre una vía central de circulación, de tierra o de cemento, según los tramos, con un ancho que oscila entre los ocho y los diez metros, y por la existencia de unas parcelas con un fondo de aproximadamente 30 metros, a ambos lados, de carácter marcadamente lineal.

Como Franchini ya advertía en 1988, se pueden distinguir cuatro subtramos diferenciados en la Cañada Real:

- a) El primer tramo va desde el límite municipal de Coslada hasta la carretera que une las localidades de Vicálvaro y Mejorada del Campo. Se caracteriza por ser el sector más consolidado dado que es la extensión natural del crecimiento de Coslada, por el mayor número de parcelas aunque de menores dimensiones, por la existencia de un importante número de viviendas de segunda residencia (Foto 2) que poco a poco han ido ocupándose definitivamente y por poseer las edificaciones mejor conservadas puesto que el uso residencial es claramente dominante. Juega un papel clave su cercanía al núcleo de Coslada, su mayor antigüedad y las reivindicaciones vecinales que poco a poco han conseguido un mayor “acercamiento” hacia el núcleo principal (Coslada) y que, de una u otra manera culminará con su regularización .
- b) El segundo tramo, que será en este caso objeto de la monografía, queda comprendido entre la carretera de Vicálvaro a Mejorada del Campo y las proximidades de la urbanización de Covibar en el distrito de Villa de Vallecas. Es el área de acción de la Asociación Cañada Galiana. Como Franchini reconoce, con posterioridad examinaremos las diferencias existentes en la actualidad, presenta un menor número de parcelas pero de mayor extensión y dedicadas fundamentalmente a la actividad hortofrutícola. Igualmente presenta diferentes tipologías residenciales, desde la segunda residencia en mejor o peor estado hasta la edificación abandonada o la chabola. En cualquier caso, sí que es verdad que el grado de deterioro y de menor calidad de la edificación son la tónica dominante de este sector (Foto 4).
- c) El tercer tramo se sitúa entre la urbanización de Covibar y la Nacional III. Se trata de la porción del asentamiento menos consolidado, de menor calidad constructiva. Los usos son diversos y abundan los espacios vacíos e inconexos junto con fincas dedicadas a actividades económicas diversas como la chatarrería o el almacenaje (Foto 3 y 5).

- d) Por último, el cuarto tramo situado entre la Nacional III y el denominado como Canal del Manzanares. Es el tramo con una mayor influencia del vertedero de Valdemingómez⁹ y se consolidó en torno a los años setenta. Están presentes en este tramo sobre todo actividades no residenciales en las proximidades de dicha infraestructura, aumentando el uso residencial a medida que nos vamos separando de la misma., aunque siempre con una menor entidad que en los tramos anteriores (Foto 6).

En cuanto a las características de la ocupación, Franchini (1988) reconoce para el conjunto de la cañada que casi la cuarta parte de las parcelas no tiene un uso efectivo (que sí propietario). Aún así, se encuentran diferencias por tramos: unos mayores caracteres urbanos en el primero de los tramos, que tiene su reflejo directo en una mayor calidad de la edificación y en el grado de ocupación, y en un número más elevado de actividades comerciales, de servicios y almacenamiento; una mayor presencia de las actividades hortícolas y uso subsidiario de la vivienda en los tramos segundo y tercero; y por último, una mayor presencia de otros usos y de la edificación de baja densidad en el tramo cuarto. En general, destaca la baja ocupación de la edificación debido a diferentes motivos: bien porque se trate de segundas residencias; bien por una población de bajos ingresos que cuenta con un supuesto capital inmobiliario en espera de una situación legal, en ocasiones con un único fin de producción hortícola para consumo propio; o bien, por ser habitantes permanentes que suplen la carencia mínima de vivienda, tratándose fundamentalmente de grupos desfavorecidos, con menores ingresos, gitanos sobre todo.

Las dimensiones cuantitativas aportadas por el Padrón de Habitantes de 1996 muestran un número total de residentes de algo menos de 1.500 habitantes. En ambos sectores urbanos, los indicadores de desfavorecimiento alcanzan valores bastante elevados: graves en el caso de la Cañada Sur, y muy graves en el caso de la Cañada Norte. En el primero, los valores son especialmente preocupantes en siete de los trece indicadores propuestos en la metodología, lo que da una buena idea de la situación social imperante en la zona. Se trata de los relacionados con las tasas de desempleo, actividad, cualificación laboral o nivel de estudios de la población junto con el de hogares con familia numerosa. Éste último, que ronda el 6% de los hogares, nos puede dar una idea acertada de la configuración familiar del ámbito en un número elevado de casos. El segundo de los sectores presenta unos valores más atenuados en los indicadores. Destaca como gran diferencia la superación del filtro principal en la tasa de población inmigrante (cercana al 5,5% frente al 0,1% del otro sector), lo que sin lugar a dudas, demuestra y corrobora la existencia de una dicotomía social entre ambos sectores. El del norte, con un carácter mucho más urbano y más consolidado, y del sur, con otra tipología, mucho más abandonado, que da cobijo a un importante volumen de población inmigrante.

El análisis cualitativo de los problemas que aquejan al asentamiento de Cañada Real está condicionado por la falta de cohesión urbana. De ahí que las infraestructuras

⁹ El vertedero fue inaugurado en 1977 aunque posteriormente fue reconvertido en estación de incineración, muy controvertida desde sus inicios. El acceso, cedido por veinticuatro años, ha modificado de manera temporal el uso original de la Cañada en ese tramo. La propia incineradora y la planta de compostaje se asientan sobre la Cañada, lo que puede ser considerado como una trasgresión de las normas o como que ese tramo resulta innecesario y por ende puede ser ocupado por otro tipo de actividades (Franchini, 1988:137).

sean inadecuadas, estén en mal estado o sean inexistentes; que no existan espacios libres verdes¹⁰ ni públicos; que no haya transporte público y que los problemas relacionados con la vivienda sean máximos en un número importante de los casos. Los problemas medioambientales están relacionados con la cercanía del asentamiento al vertedero y a la incineradora de Valdemingómez. En lo que respecta al entorno social, las dotaciones y los equipamientos son inexistentes, se plantea la existencia de grupos étnicos con dificultades de integración, fundamentalmente gitanos, hay una ausencia casi total de actividades económicas (únicamente encontramos algunos servicios relacionados con la hostelería), una marcada exclusión física del ámbito y una inseguridad latente motivada por la condición de barrio marginal del asentamiento. Sí que es destacable un marcado grado de asociacionismo entre sus residentes, en buena medida, condicionados por la ilegalidad y la lucha por unos servicios esenciales.

La situación actual del desfavorecimiento bien podría definirse con las palabras del Defensor del Pueblo en 1998 referidas al asentamiento de Cañada Real en lo que a sus condiciones higiénico-sanitarias se refiere:

“ya que a la falta de agua corriente en el interior de las infraviviendas, a la ausencia de instalaciones de saneamiento y al precario estado del abastecimiento eléctrico, factores que pueden ser coincidentes con los otros asentamientos del término municipal, se unen unas condiciones ambientales del entorno que hacen que la vida en este poblado se desarrolle por debajo del nivel mínimo aceptable para la dignidad de sus habitantes” ABC (28/2/2002).

4.10.4. Políticas e instrumentos para la intervención

La política de intervención en el área de la Cañada Real ha sido inexistente. Este hecho es perfectamente verificable basándonos en la propia existencia del ámbito, que, mediante una ocupación ilegal de suelo público, ha ido creciendo con el paso de los años ante la ineficacia del poder público. Este hecho puede venir motivado por la existencia de una legislación poco clara en esta materia. Así, el Decreto 3/11/78 sobre el Reglamento de la Ley, de 27 de junio de 1974, sobre Vías Pecuarias, parece abrir las puertas a otros usos: en su artículo 1 se reconocen las vías pecuarias como “bienes de dominio público destinado principalmente al tránsito de ganado”; en el artículo 89 se abre la “posibilidad de declarar innecesaria parte o totalmente de la vía”; y en sus artículos 104, 105 y 106 se establece la “posibilidad de ofrecer en venta a sus ocupantes los terrenos enajenables ya ocupados”. Todos ellos, ejemplos de concepción ambigua de la ley, que trae a confusión, y que ante la duda, provoca el que tanto los grupos más desfavorecidos de la población, como otros sectores con otros intereses, aprovechen la posibilidad de asentamiento en un terreno “gratuito”. A ello habría que unir, además, la imposibilidad de marcha atrás que la legislación plantea como posible, pero que en la realidad se manifiesta como irrealizable por motivos diversos.

En otro orden de cosas, se pueden apreciar dos diferentes tipos de políticas para intervenir sobre el área. Por un lado, la política de realojamiento llevada a cabo por el *Instituto de Realojamiento e Integración Social* (IRIS) que traslada a la población desalojada por al Gerencia Municipal de Urbanismo de un asentamiento ilegal en el

¹⁰ Por lo menos catalogados como tales porque la ausencia total de construcciones en el entorno posibilita una gran amplitud de espacios vacíos.

BARRIOS DESFAVORECIDOS URBANOS. DE LA IDENTIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN -MADRID COMO LABORATORIO-
Caracterización General
Denominación

Cañada Real Galiana

Distrito

Vicálvaro / Villa de Vallecas

Barrio

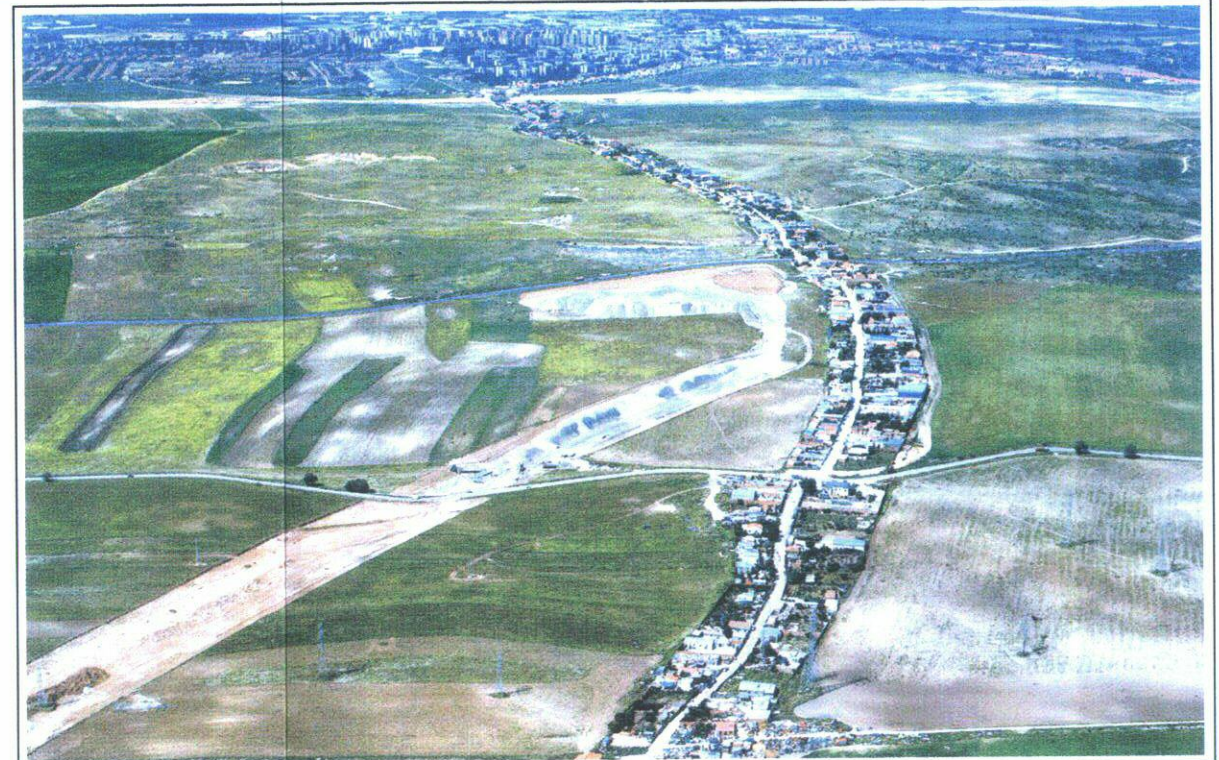
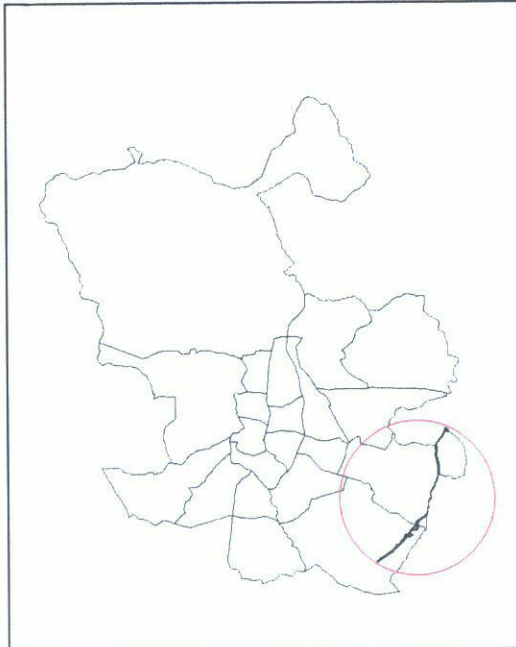
Casco Histórico de Vicálvaro / Casco Histórico de Vallecas

Sector/es Urbano/s

Cañada Real Galiana Norte (incluido en su totalidad)
Cañada Real Galiana Sur (incluido en su totalidad)

Población total

1.490 residentes


Caracterización Estadística

Tasa de Actividad	62,2%	Tasa de Trabajadores No Cualificados	25,6%
Tasa de Desempleo	35,2%	Tasa de Hogares Monoparentales	4,7%
Tasa de Desempleo Juvenil	38,6%	Tasa de Hogares Con Familia Numerosa	5,8%
Tasa de Desempleo Femenino	43%	Tasa de Hogares Con Personas en Edad Pensionista	8,3%
Tasa de Población Sin Estudios	36%	Tasa de Personas en Edad Pensionista	6,7%
Tasa de Población Con Estudios Superiores	0,4%	Tasa de Población Inmigrante	0,1%
Tasa de Trabajadores Eventuales	38,6%		

Caracterización Cualitativa
Problemas ligados al entorno urbano

Infraestructuras	X	Espacios públicos	X	Problemas ligados a la vivienda	X
Obsoletas		Deficiente conservación		Autoconstrucción	X
Mal estado general	X	Falta de limpieza		Antigüedad de las mismas	
Inadecuadas	X	Deterioro	X	Escaso mantenimiento y/o reforma	X
Problemáticas	X	Ligados al transporte público	X	Hacinamiento	X
Espacios verdes	X	Escaso	X	Falta equipamientos básicos	X
Ausencia y/o Carencia	X	Mala accesibilidad		Espacios interedificios	
Deficiente conservación		Problemas medioambientales	X	Dificultad accesos	
Falta de limpieza		Dificultad movilidad física	X	Deterioro de los mismos	
Deterioro de los mismos		Otros			

Problemas ligados al entorno social

Dotaciones y Equipamientos	X	Escaso grado de asociacionismo		Desarraigo físico y/o social	X
Insuficiencia		Dificultad integración grupos	X	Exclusión física del ámbito	X
Carencia	X	Ligados a la actividad económica	X	Inseguridad latente y/o explícita	X
Inadecuación a demanda		Carencia de actividades	X	Presencia de actividades marginales	
Deterioro		Cierre y/o expulsión			

FOTO 1



FOTO 2



FOTO 3



FOTO 4



FOTO 5



FOTO 6



distrito de San Blas a unas edificaciones temporales en plena Cañada Real. Un total de 62 familias que fueron realojadas paulatinamente en otros ámbitos madrileños hasta su total desmantelamiento en el año 2000. Ello corrobora los argumentos de una legislación ambigua planteados anteriormente. Y por otro lado, una política de simple “catalogación” aplicada por la normativa vigente hacia el entorno de la Cañada Real.

En general, un conjunto de medidas que se limitan a catalogar el área o a introducir población en un entorno supuestamente protegido y claramente ilegal. Ello no hace más que corroborar la complejidad de intervención en un área marginal que no posee carácter urbano pero que trata de buscarlo y que, frente a la presión vecinal, ve compensada parcialmente algunas de sus desventajas. Con ello se consigue de una u otra manera afianzar aún más el ámbito y por ende, su condición urbana, con lo que su caracterización como suelo no urbanizable da lugar a numerosas controversias y planteamientos manifiestamente contradictorios.

4.10.5. Agentes intervinientes

A lo largo de esta exposición se han ido adelantando cuáles han sido los agentes intervinientes en el proceso de configuración actual de la Cañada Real. En la actualidad es la *Consejería de Agricultura y Ganadería* de la Comunidad Autónoma de Madrid el organismo encargado de su gestión. Su falta de iniciativa ante el problema de la ocupación de suelo público puede ser debida a varias causas: por un lado, está la herencia de una situación compleja y de difícil solución; por otro, el hecho de no tener atribuciones para llevar adelante procesos de desafectación del dominio público dentro de los tramos de vías ocupados; por último, un aspecto decisivo es que la ocupación de vías pecuarias no fuera incluida en la Ley Especial 9/85 para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales de la Comunidad de Madrid, “quedando este caso sin un tratamiento específico que defina directrices de acción para toda la Comunidad” (Franchini, 1988:133).

Sin embargo, la acción de la administración regional también se produce a través del *Instituto de Realojamiento e Integración Social* (IRIS). Éste, creado por la Ley 16/1998 de 27 de octubre, nació para sustituir al *Consorcio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid*¹¹, estando adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad Autónoma de Madrid. Una de las funciones fundacionales de este organismo era proporcionar vivienda a aquellas personas que habitaban en chabolas, infraviviendas de planta baja o en viviendas provisionales de exclusión social, facilitándoles la integración en la sociedad. Su intervención en el área ha consistido en el realojo, entre los años 1999 y 2000 (fecha en el que el asentamiento de la Cañada es desmontado), de un núcleo de 62 familias en la zona sur de la Cañada, procedentes de otro asentamiento, con un presupuesto total de más de dos millones de €.

¹¹ Organismo creado en 1986 con el objeto de desarrollar un programa de construcción de viviendas y asentamientos provisionales destinados a dar alojamiento digno a aproximadamente 1.500 familias, constituyendo así una alternativa de realojo, una mejor concreción de plazos y medios para ello, así como la intervención en actuaciones prioritarias. Por entonces se calculaba el número de chabolas existentes en la Comunidad de Madrid en 1.601 y 584 el número de prefabricados (IRIS, 2001).

Una información más amplia sobre el proceso de creación y el desarrollo de este organismo puede encontrarse en:

Lago, M^a. J. (1997) *Vivienda y marginalidad urbana: el espacio residencial de las minorías étnicas*. Tesis doctoral inédita presentada en la Universidad Autónoma de Madrid.

Por su parte, los diferentes municipios cruzados por la Cañada Real ven el problema de la ocupación del suelo desde diferentes perspectivas. Mientras Rivas ignora el problema puesto que se ubica en un área alejada de su casco urbano, Coslada se ve abocada a su integración dentro del núcleo por su cercanía (de hecho constituye una prolongación de una de sus calles). Por otro lado, el Ayuntamiento de Madrid, a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU) y del Plan General casi ignora la situación de un área marginal del municipio, limitándose a calificar la zona como “suelo urbanizable protegido” cuando de hecho ya está urbanizado.

El último de los agentes que va a intervenir son los propios residentes de la Cañada Real, desde que en 1970 se constituyera la primera asociación de vecinos; el movimiento reivindicativo ha tenido desde entonces una repercusión bastante notoria en los medios de comunicación. A medida que el asentamiento ha crecido también ha aumentado el número de asociaciones, llegando a cuatro en la actualidad, agrupadas la Coordinadora de Asociaciones de Residentes en la Cañada Real Merina, demostrando con ello su capacidad organizativa. Este hecho demuestra una mayor presencia de las viviendas permanentes frente a las tradicionales temporales, a la par que pone de manifiesto las condiciones de vida de un importante contingente de población, al margen del desarrollo urbano de los municipios colindantes, y en claro proceso de trasgresión de los límites judiciales, puesto que hablamos de una ocupación de suelo ilegal. Las tradicionales demandas de infraestructuras básicas (luz, agua, recogida de basuras,...) han sido ya superadas y hoy día lo que se plantean son soluciones que regularicen una situación que lleva décadas gestándose¹².

4.10.6. Balance y valoración

El asentamiento de la Cañada Real de Merinas constituye un claro ejemplo de urbanización ilegal y de apropiación de suelo público. Esto la diferencia de otros barrios desfavorecidos del municipio de Madrid y la convierten en un espacio peculiar. Por ello y por su situación periférica respecto a la ciudad de Madrid y por su calificación como suelo no urbanizable, no podemos hablar de un espacio urbano.

Aún así, el espacio que hoy aparece ante nosotros es una mezcla de ambiente rural, periurbano y urbano. Los dos primeros se manifiestan a través de una curiosa convivencia de tipologías edificatorias. Desde el moderno chalet, casi de lujo (con seguridad privada), hasta la más mísera chabola. Pero también de variedad de usos: desde la actividad industrial en forma de talleres al huerto de subsistencia; o la combinación de usos, lo que, de una u otra manera, también incide en los diferentes grados de ocupación. Sin embargo, en general vamos a encontrar una baja ocupación

¹² Valgan como reflejo de las demandas y situaciones de precariedad de los residentes de la Cañada Real los siguientes titulares de prensa:

“Hoy comienza el realojo de once familias de la Cañada Real” *El Mundo* (18/2/1998).

“10.000 ocupantes ilegales de una cañada piden 45.000 millones” *El Mundo* (18/4/1999).

“Los vecinos de Vallecas Villas rechazan el camping para inmigrantes nómadas que van a instalar en Cañada Real” *ABC* (1/2/2000).

“La Comunidad está dispuesta a modificar el trazado de la Cañada Real” *El Mundo* (1/3/2000).

“Por la legalización de la Cañada Real” *El Mundo* (16/3/2000).

“Rivas realojará a los chabolistas de Cañada Real si Madrid también lo hace” *ABC* (15/10/2000).

“El desmantelamiento de Cañada Real empezó ayer y acabará antes de fin de año” *ABC* (18/10/2000).

“Un niño, en estado crítico tras ser arrollado por un camión” *El Mundo* (25/5/2002).

parcelaria, condicionada por su propio carácter ilegal, por la extensión territorial y por la dificultad que supone un asentamiento desligado de la realidad urbana madrileña.

Se trata, por tanto, de un proceso complejo, marcado por su carácter de ocupación ilegal¹³. Si fuera posible vaticinar su futuro, apostaríamos por una regularización de la situación por parte de las edificaciones más cercanas al municipio de Coslada, al igual que ya han sido incluidas muchas de ellas. El problema se plantea a la hora de establecer los límites de dicha unificación. La lucha entre una ciudad metropolitana, global y un espacio periférico, ilegal, que a modo de ciudad lineal “desorganizada” corre paralela a los mismos bordes del municipio madrileño. Un entorno que busca y persigue su aceptación como espacio urbano con todos los derechos y deberes que ello conlleva, léase infraestructuras básicas como agua, luz, alcantarillado, etc., e impuestos que justifiquen la nueva categoría alcanzada.

Y todo ello en un espacio heterogéneo, con enormes diferencias en cuanto a los niveles de consolidación de las edificaciones, de los usos y de los residentes, lo que no hace sino suponer un obstáculo más a dicha regularización. De hecho, esta anexión podría estar también condicionada por futuros crecimientos de las piezas urbanísticas que contempla el planeamiento vigente en el entorno de la Cañada Real, lo cual, podría ser definitivo para su consolidación. Ello sería posible siempre y cuando se respetase el uso y la catalogación del espacio urbano ahora ocupado por las edificaciones, esto es, el respeto a la propia vía pecuaria y a los usos tradicionales de la misma. De lo contrario, éste ejemplo podría servir de base a futuras ocupaciones ilegales de espacio público.

¹³ Para hacernos una idea de la magnitud del proceso de ocupación de suelo público, según datos de la Dirección General de Agricultura y Alimentación de la Comunidad de Madrid, la red autonómica de estas vías tiene registradas 1.700 ocupaciones de las denominadas legales, es decir, que han sido autorizadas por alguna causa, de las que el 70% corresponden a actuaciones de servicios públicos. Hay otras 799 intrusiones llamadas irreversibles de obras públicas: carreteras, ferrocarriles y embalses.

Monografía: El largo camino hacia la consolidación residencial de un espacio desfavorecido. De la infravivienda a la vivienda unifamiliar

Ya quedó puesto de manifiesto en este texto con anterioridad cómo en la Cañada Real Galiana se pueden establecer cuatro grandes unidades o tramos espaciales. Éstos, además de venir delimitados por ejes de carreteras u otras infraestructuras similares, vienen a representar fehacientemente la evolución seguida por el asentamiento espontáneo a lo largo de toda su conformación histórica. Esto es así por dos importantes motivos: en primer lugar, porque son perfectamente visibles los cambios edificatorios, de usos de suelo y de toda índole entre las diferentes unidades en la actualidad; y en segundo, puesto que también son notables los cambios percibidos respecto a décadas anteriores.

La evolución morfológica y tipológica entre los diferentes tramos muestra un asentamiento heterogéneo. Así, el primero de los tramos, más próximo al casco de la localidad de Coslada, y pionero también en la evolución de la Cañada, se caracteriza por una mayor calidad de la edificación. Esto es así desde sus orígenes, puesto que constituye el germen de toda la unidad, y por la cercanía hacia un núcleo de población consolidado. De hecho, podría considerarse cómo la extensión longitudinal de Coslada, con la única dificultad añadida de establecer el límite de la misma. Está constituida en su mayor parte por viviendas unifamiliares, con numerosas transformaciones, convirtiéndose en la actualidad en auténticos ejemplos de residencias ilegales de calidad, similares a otras repartidas por el territorio de la comunidad madrileña¹⁴.

Por lo que respecta al segundo de los tramos, se caracteriza por ser el nexo de unión de situaciones dispares presentes en los diferentes tramos. Su conformación data de principios de los ochenta. Es un ejemplo muy representativo de la situación actual de la cañada en su conjunto y por ello ha sido el tramo elegido para la elaboración de esta monografía. De modo sintético podríamos decir que las situaciones que aquí vamos a encontrar se reducen en el tramo superior y se agudizan en los posteriores. Las edificaciones van desde la más mísera chabola a la casa baja tradicional del ámbito, pasando por abundantes naves industriales hasta llegar a la vivienda unifamiliar más ostentosa.

Por último, los tramos inferiores se caracterizan por una menor consolidación de las edificaciones existentes así como una disminución en la calidad y estado de las mismas. En buena medida están condicionadas al igual que los casos anteriores por la evolución temporal, siendo estas dos unidades las de más reciente creación. Aquí la situación de desfavorecimiento se ha ido agravando según vamos avanzando hacia el sur todo a lo largo del asentamiento. Es más escasa la presencia de viviendas unifamiliares de calidad mientras que las casas bajas tradicionales y, sobre todo chabolas, abundan más. Por tanto también se van a manifestar cambios sociales importantes en cuanto al tipo de población predominante, en este caso gitanos, y en cuanto a las condiciones económicas de los residentes.

A la hora de analizar la conformación urbana de la Cañada, según se desprende de los planos y las fotografías aéreas adjuntas, su principal característica es la ilegalidad

¹⁴ En este sentido resulta interesante la consulta del Catálogo de Urbanizaciones Ilegales de la Comunidad de Madrid (1984).

del asentamiento. En el plano topográfico de 1978, donde el área de estudio aparece bajo la denominación de "*Cañada de Partija*", se puede apreciar la total inexistencia de construcciones en el entorno de la vía pecuaria. Si echáramos un vistazo al tramo inmediatamente superior podríamos corroborar los argumentos anteriores en cuanto hacen relación a un surgimiento a partir de la década de los setenta. Por su parte, en este tramo (incluida también la parte más meridional del anterior) no fue hasta la década de los ochenta cuando se empiecen a manifestar los primeros síntomas de ocupación del suelo de la cañada.

Destaca, sin embargo, la estrechez a que ha quedado reducida en estos años toda la cañada. Si la ley establece una anchura de ochenta metros para las cañadas reales, queda de manifiesto cómo ya en la década de los setenta se ha reducido sustancialmente por obra de los propietarios rurales colindantes con la vía. Como muestra la fotografía aérea de ese mismo año el ancho se ha reducido al de un vehículo, quedando el resto de la superficie ocupada por las actividades agrarias. Bien es verdad que habida cuenta de lo que muestran las fotografías, el proceso de ocupación en algunos tramos no debe tener una gran duración puesto que son visibles las marcas de arado en los límites aproximados de la vía y en sentido paralela a la misma.

Si intentamos, por tanto, establecer algún tipo de paralelismo entre la situación descrita y la que muestra el plano ciudad del año 1997, veremos que el resultado es nulo. Y esto es así puesto que el proceso de ocupación tiene lugar durante las décadas inmediatamente posteriores. Un proceso todavía en la actualidad sigue vivo, puesto que los cambios de uso y cesión de las parcelas siguen produciéndose. El resultado sobre el plano es un asentamiento marcadamente lineal, a uno y otro lado de la vía central que establece el eje de la propia cañada. Un parcelario modificado como veremos más adelante que en estos años todavía no se ha consolidado en toda su extensión, especialmente en su parte más occidental.

La fotografía aérea del mismo año viene a corroborar las observaciones anteriores. Así, vemos cómo el definido como tramo 2 va perdiendo edificaciones a medida que vamos descendiendo hacia el sur desde la antigua carretera a Mejorada del Campo hasta las inmediaciones de Rivas-Vaciamadrid. Aunque no existen pautas muy claras, se va produciendo un esponjamiento en la edificación, en buena medida debido a cambios de uso de las parcelas, que pasan del residencial al industrial o de almacenaje.

Si bien es difícil corroborar determinadas afirmaciones, observando los planos y fotografías aéreas adjuntas se pueden llegar a plantear determinadas hipótesis que hacen referencia a la ocupación del suelo. Y esto es así por las diferencias que podemos observar en los diferentes años. El matiz fundamental está en determinar si se trata de una ocupación de terrenos públicos vacantes, los que corresponderían al ancho original de la cañada, o si por el contrario, también se puede detectar un importante número de parcelaciones de propiedades rústicas, o incluso de ambas situaciones a la vez. Analizando las fotografías se puede ver como en 1978 no se cumple la normativa vigente, y la cañada apenas supera los siete u ocho metros de ancho. Por su parte, en 1997 el asentamiento tiene una extensión aproximada de setenta metros de anchura, coincidiendo con la extensión original marcada para las cañadas reales. Así pues se plantearían dos hipótesis: o bien los propietarios de suelo rústico, que ocupaban tradicionalmente la cañada (salvo el propio camino de conexión), ven como ese terreno, que no era suyo, es ocupado paulatinamente por las edificaciones; o por el contrario, se

realizan parcelaciones de suelo rústico, en el ámbito de la cañada, con el objeto de servir de base a las edificaciones. En ambos casos el desentrañar este enigma rebasaría los límites de esta investigación aunque podría servir de base para futuros estudios.

A lo largo de esta monografía vamos a tratar de presentar cuál es la realidad actual de un área claramente desfavorecida, incidiendo fundamentalmente en la tipología edificatoria y en los usos de suelo. Para ello se analiza uno de los cuatro tramos (Tramo 2) en los que podría dividirse la cañada. Un área diferente al resto de los estudios de caso presentados hasta ahora, fundamentalmente por lo que supone su carácter de ilegalidad, pero también por su morfología lineal y por la ausencia de decisiones políticas capaces de erradicar desde sus inicios hasta la actualidad el asentamiento. Un presente y un futuro inciertos para un área desfavorecida que poco a poco se va integrando en la ciudad, se va consolidando frente a la falta de iniciativas políticas, y por tanto, de cada vez más difícil resolución.

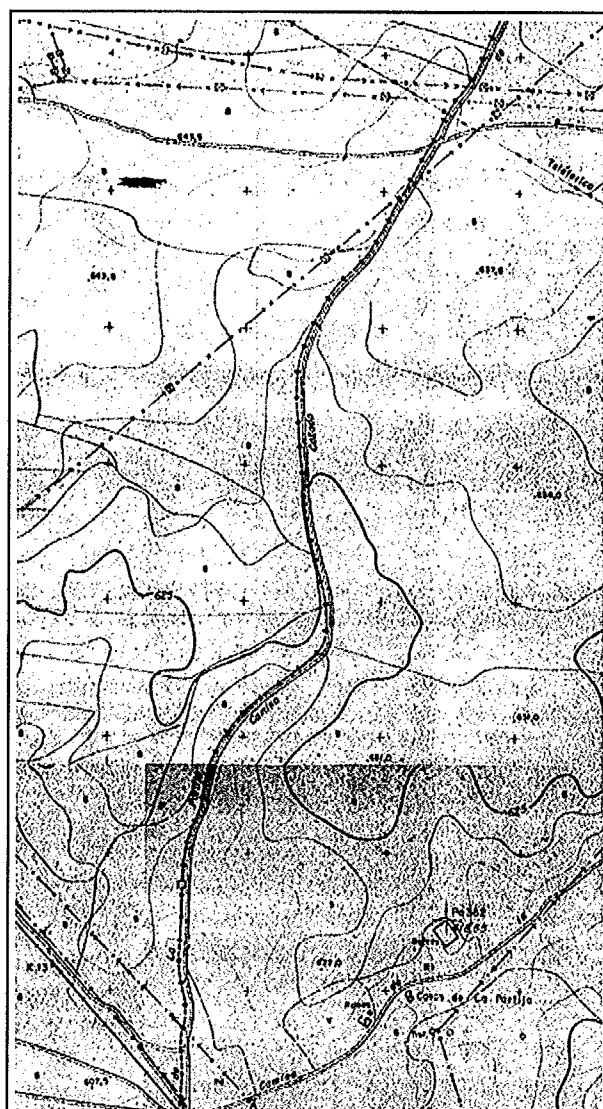
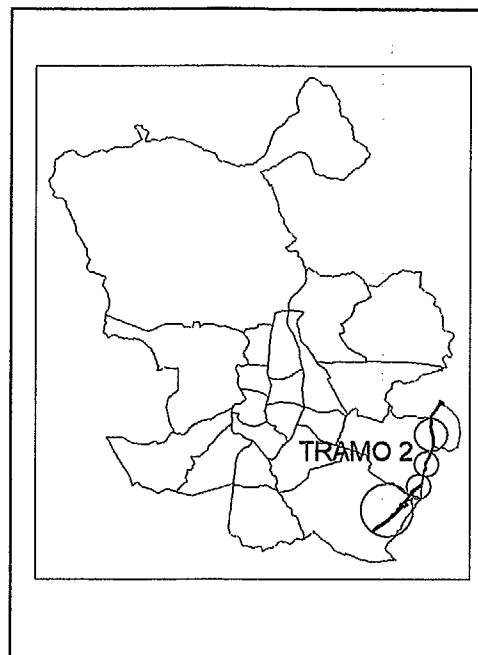
a) Tipologías residenciales y usos de suelo en la Cañada Real Galiana

La apropiación privada del tramo de la cañada que se ha decidido estudiar muestra cómo la tónica dominante es la heterogeneidad, en cuanto a la tipología edificatoria y los usos de suelo se refiere. El único elemento común con los restantes tramos es la ocupación continua de una franja de terreno similar a la delimitación original de la cañada (en torno a los setenta u ochenta metros) lo que da lugar a parcelas con un fondo aproximado de 30 metros y una vía central de ocho a doce metros de ancho. El análisis de las características de la ocupación se basa en:

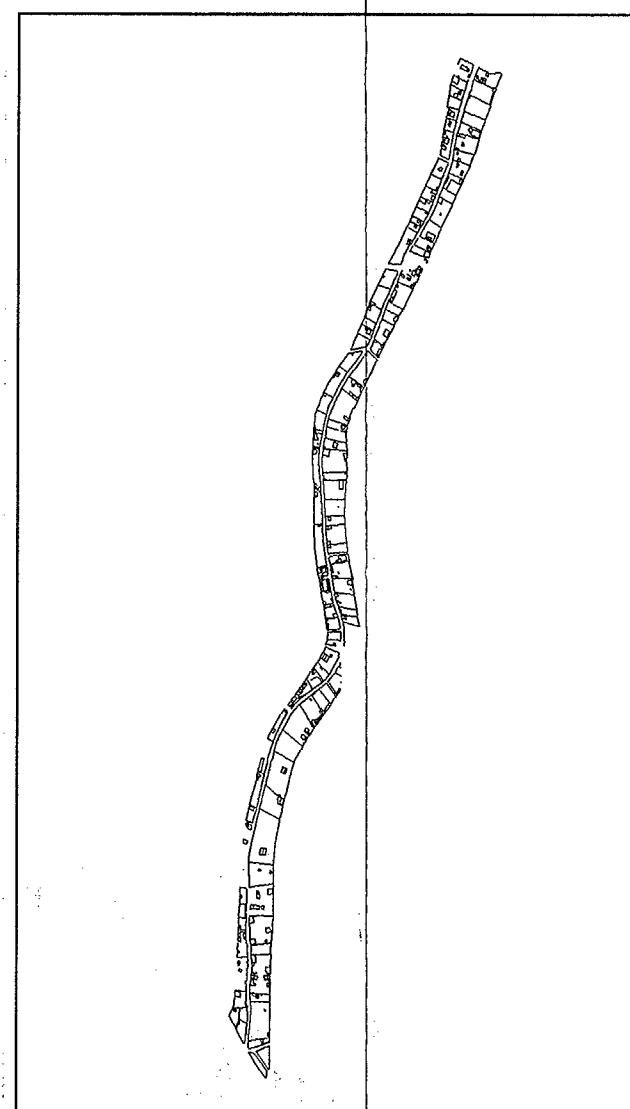
1. La tipología edificatoria. Se han destacado las siguientes parcelas:
 - Sin edificación: corresponde a parcelas que no presentan ningún tipo de construcción, independientemente del uso del suelo en la misma.
 - Edificaciones en construcción.
 - Nave industrial: construcciones asociadas a un determinado uso con una tipología homogénea de materiales (vigas metálicas, columnas de hormigón, techos de zinc, etc.)
 - Construcción elemental: se trata de construcciones básicas, a modo de infraviviendas o chabolas.
 - Casa baja tradicional: edificaciones de una sola planta, de marcado corte rural, a veces con la presencia de huertos en la parcela, que constituyen el germen original de la mayor parte de las edificaciones de la cañada.
 - Por último, lo que se ha denominado como chalet y que se corresponde con diferentes situaciones, bien por evolución de la casa baja tradicional, ampliada y elevada en altura, con diferentes calidades constructivas; o bien, por nuevas construcciones de rango muy superior a las anteriores.
2. Los usos del suelo. Se han destacado los siguientes:
 - Parcelas sin uso visible.
 - Horticultura. Dedicadas exclusivamente al uso hortícola.
 - Exclusivamente residencial.
 - Residencial con usos hortícolas anexos.
 - Residencial y otros usos: parcelas de uso residencial que además cuentan con otro tipo de edificación dedicada a otros usos.
 - Con usos productivos y de ocio.



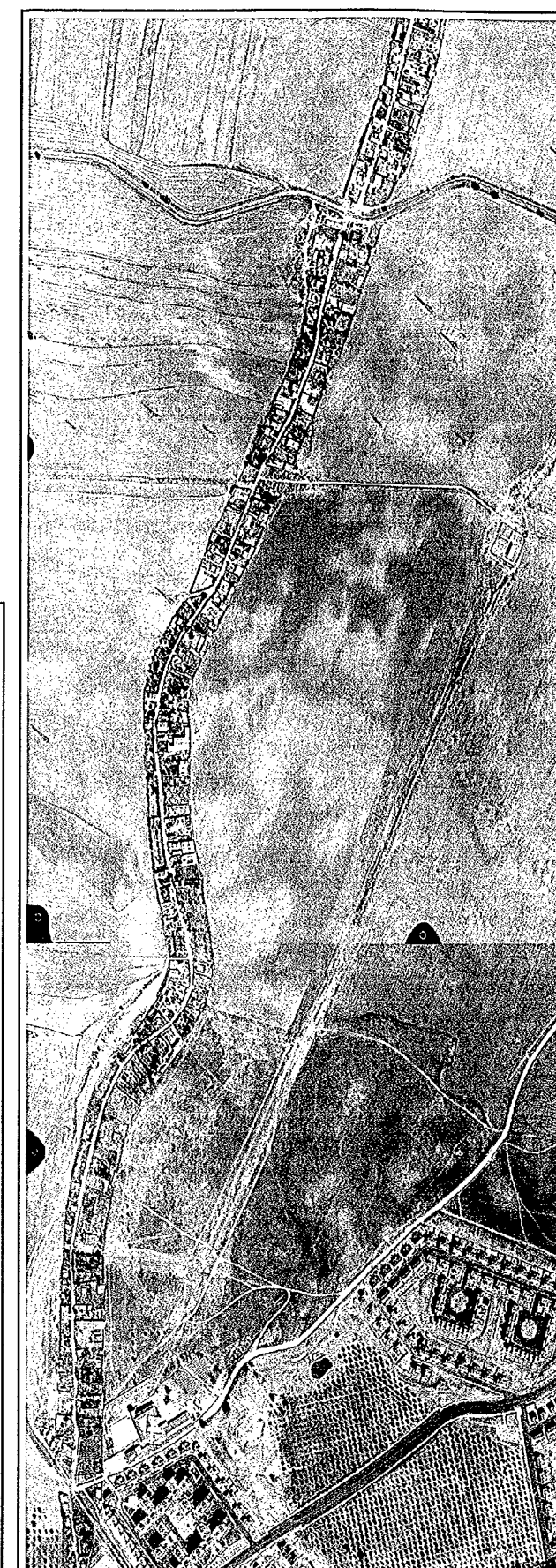
Fotografía Aérea Año 1978 Escala 1:3000
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



Plano Topográfico Año 1978 Escala 1:5000
Fuente: COPLACO



Plano Ciudad Año 1997
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo



Fotografía Aérea Año 1997 Escala 1:6000
Fuente: Gerencia Municipal de Urbanismo

El análisis resultante procede de la explotación de los datos obtenidos mediante un exhaustivo trabajo de campo llevado a cabo durante el mes de septiembre de 2003, y aunque el resultado intenta ser lo más veraz posible no descartamos la existencia de algunos errores debido a las dificultades del propio proceso¹⁵.

El tramo en cuestión se desarrolla entre la antigua carretera de Vicálvaro a Mejorada del Campo hasta las primeras urbanizaciones del municipio de Rivas-Vaciamadrid. Coincide por tanto con los términos municipales de éste último y el de Madrid. Tiene una longitud total de 2.200 metros y corresponde al área de acción de la "Asociación Cañada Galiana" que la delimita como Sector 4. En total agrupa 128 parcelas (170 parcelas en el estudio de Franchini -1988-) con un uso fundamentalmente residencial (hortícola en el estudio de Franchini -1988-) aunque con la presencia de otro tipo de usos intercalados como elemento diferenciador.

Como muestra la Figura 4.131 la tipología edificatoria de este tramo está caracterizada por la falta de pautas espaciales definidas. En primer lugar destacan las diferencias existentes en el tamaño de las parcelas a uno y otro lado del eje principal de la cañada, correspondiendo al lado izquierdo las de mayor tamaño. En esa misma línea es de destacar cómo las parcelas más pequeñas suelen coincidir con las casas bajas tradicionales y con las construcciones elementales, quedando las mayores dimensiones reservadas para las naves industriales y los chalets.

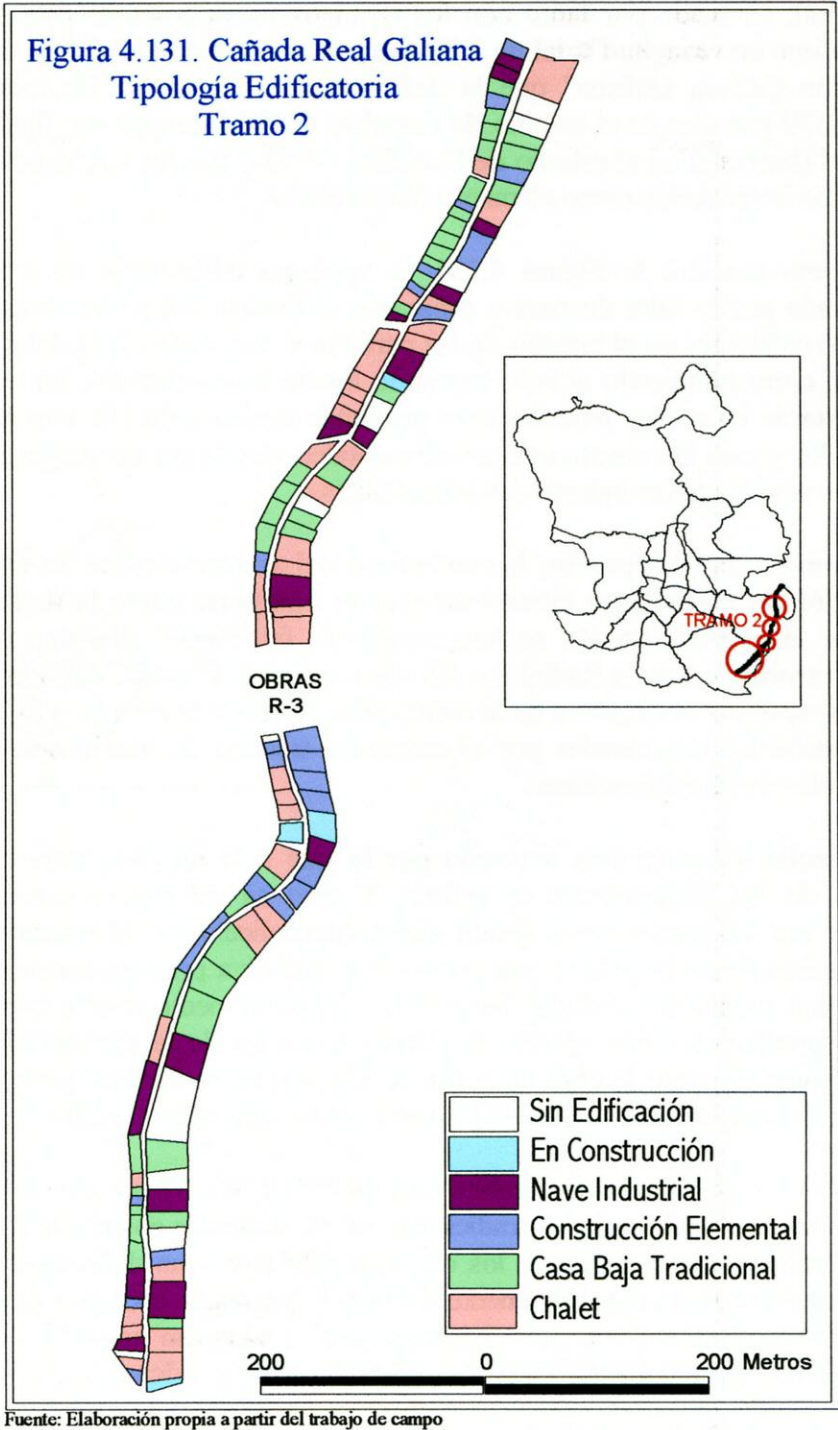
Como se puede apreciar, la continuidad del asentamiento se ha visto rota por la construcción de importantes infraestructuras de transporte como la Radial 3. En otros puntos de la cañada también se han producido fenómenos similares motivados por idénticas razones, como la Radial 2 o las obras del A.V.E hacia Valencia. En todos los casos han supuesto una ruptura de la continuidad lineal de la cañada, a lo que habría que unir las molestias ocasionadas por el constante tránsito de maquinaria pesada en las proximidades de las edificaciones.

Resulta llamativa esta situación por lo que a la relación entre expropiación e ilegalidad de las edificaciones se refiere. Y esto es así puesto que las cantidades percibidas por los expropiados delata ciertas contradicciones. Si estamos hablando de una ocupación de suelo público por parte de la iniciativa privada, entonces ¿por qué se expropia una superficie de titularidad pública? Evidentemente resulta más fácil evitar el problema puntual de unas cuantas parcelas por medio de la expropiación rápida que posibilita sacar adelante la obra en construcción que hacer frente a todo un proceso de ocupación en su conjunto, con todos los retrasos que ello podría conllevar.

Del total de parcelas del ámbito casi un 60% (39 y 37 parcelas respectivamente) se reparte entre las edificaciones tradicionales y las definidas como chalet. Por tanto, un uso residencial que contrasta con los estudios anteriores que definían el tramo con un marcado carácter hortícola. Igualmente destaca la presencia cada vez más frecuente de construcciones elementales o infraviviendas, que ya alcanzan una cifra cercana al 20% (25 parcelas). Este fenómeno, aumenta constantemente y, además, se acrecienta puesto

¹⁵ Al igual que ocurriera con otros estudios anteriores al nuestro, se interponen enormes dificultades para conocer la realidad del asentamiento. Por un lado, las comisiones vecinales se muestran reacias a facilitar los datos que obran en su poder. Por otro, existe una falta de actualización cartográfica, gráfica y fotográfica, que dificulta enormemente la detección de divisorias parcelarias. Por último, existe una falta total de datos oficiales sobre el asentamiento.

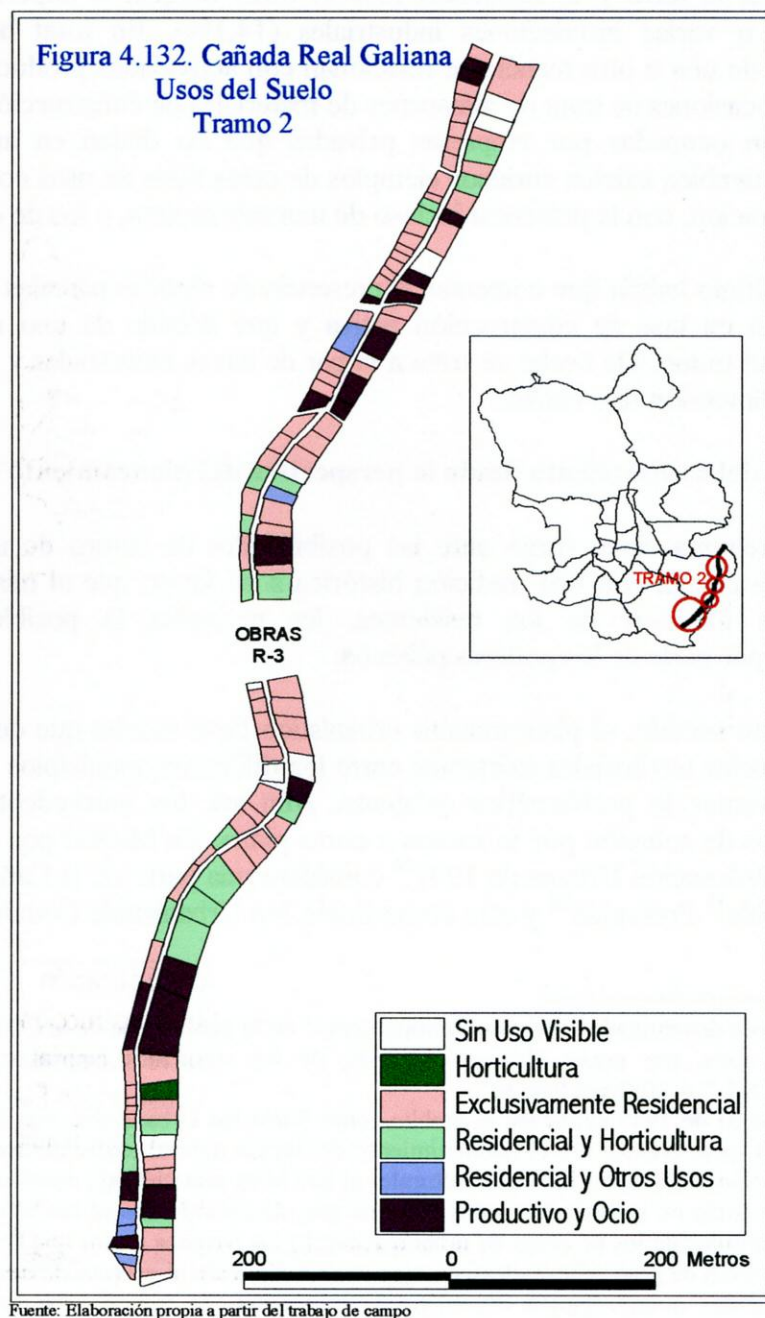
que en su mayor parte se trata de ocupaciones de grupos de etnia gitana, donde en una misma parcela pueden agruparse diferentes familias. Sin llegar a la xenofobia, la presencia de estos grupos va provocando la expulsión de los residentes tradicionales que, habituados a otros modos de vida, ven cómo resulta más rentable la cesión de la parcela¹⁶ a estos grupos que la convivencia con los mismos.



¹⁶ Resulta curioso observar la presencia de letreros en lo que se lee “*Se cede parcela*”, en vez de los tradicionales “*Se vende*”. Indudablemente ello viene motivado por la cuestión de la titularidad del suelo y de la propiedad.

También destaca la presencia de un importante número de parcelas destinadas a naves industriales, bien de almacenaje bien de actividades similares como talleres, chatarrerías, etc. Éstas suponen algo más del 13% (17) de las parcelas existentes en el tramo.

Por último, se observa la presencia de parcelas sin edificación¹⁷ (diez en total). Este tipo de parcelas pueden presentar o no un uso determinado. De hecho, algunas están dedicadas en su totalidad a la actividad hortícola, a la cría y doma de caballos o, por ejemplo, reservada para el local de la asociación de vecinos.



¹⁷ “Estas parcelas pueden ser entendidas como un hecho especulativo en el que el individuo dispone de un bien una vez que el colectivo haya resuelto sus gestiones en el tema de la tenencia” (Franchini, 1988:140).

En lo que se refiere al uso del suelo de la Cañada (Figura 4.132) de nuevo vuelve a manifestarse una falta de pautas espaciales. Destaca por encima de todo el carácter residencial del conjunto con casi un 57% (73 parcelas) del total, con las matizaciones de que se incluyen en dicho uso todas las tipologías edificatorias antes comentadas, y las reservas propias que plantean las infraviviendas. En ocasiones asociadas a las edificaciones más tradicionales, también podemos encontrar ejemplos de convivencia de usos residenciales y hortícolas de autoconsumo¹⁸ (15,6%).

Otro fenómeno característico de este tramo es la presencia de un buen número de actividades instaladas en las naves industriales presentes. A veces coexisten en una misma parcela la nave y la residencia (3,9%) otras ocupan la superficie total de la parcela una o varias instalaciones industriales (14,1%). En total hablamos de 23 parcelas que de una u otra manera se relacionan con actividades productivas. La mayor parte de las ocasiones se trata de almacenes de materiales de construcción, pero también se encuentran ocupadas por empresas privadas que no dudan en anunciarse como tales¹⁹. Pero también existen curiosos ejemplos de otros tipos de usos como por ejemplo los de restauración, con la presencia incluso de una sala rociera, o los de comercio.

Por último habría que comentar la presencia de algunas parcelas (en total 4) que se encuentran en fase de construcción activa y que delatan de uno u otro modo el dinamismo del tramo. De hecho se trata a la par de naves industriales y de edificaciones de bastante dimensión tipo chalet.

b) El futuro del asentamiento desde la perspectiva del planeamiento urbanístico

La pregunta clave surge ante las posibilidades de futuro de un asentamiento ilegal, que ya cuenta con una tradición histórica a su favor, que al mismo tiempo que favorece los intereses de los residentes, les perjudica la posible intención de intervención por parte de los poderes públicos.

En este sentido, el planeamiento urbanístico tiene mucho que decir, aun a costa de las diferencias territoriales existentes entre los diferentes municipios implicados, a la hora de solventar la problemática existente. Aún así, los antecedentes no permiten observar visos de solución por lo menos a corto plazo. En Madrid por ejemplo, el Plan General de Ordenación Urbana de 1997²⁰ considera una parte de la Cañada como Suelo No Urbanizable²¹ Protegido²² y otra como Suelo No Urbanizable Común²³. De hecho, y

¹⁸ Son los también denominados "huertos metropolitanos" en la publicación de la COTMAV (1984).

¹⁹ Este es el caso, por poner algunos ejemplos, de las siguientes empresas: "Excavaciones y señalizaciones, S.L." o "Talleres Román".

²⁰ El Plan General de 1985 calificaba el ámbito como Suelo No Urbanizable con Especial Protección Ecológica, cuya característica era el mantenimiento del medio natural, especialmente a través de usos agropecuarios, ocio, actividades lúdicas y culturales al aire libre, con una baja densidad de ocupación.

²¹ Se considera suelo no urbanizable: a) los terrenos que, de acuerdo con el modelo territorial elegido, deben ser preservados de los procesos de urbanización; b) los terrenos en los que por concurrir valores naturales intrínsecos de gran relieve, desaconsejan su sometimiento al proceso de desarrollo urbanístico, quedando sometidos a un régimen específico de protección, de acuerdo con lo establecido en la legislación autonómica.

²² En su artículo 3.4.17 de régimen de suelo no urbanizable de protección de vías pecuarias NUP.5 (N-1) se reconoce que el ámbito corresponde a los suelos afectados por las vías pecuarias señaladas en el plano PS-Protecciones y Servidumbres, cuyo régimen se regula por lo dispuesto en la Ley 3/95 de 23 de Marzo de Vías Pecuarias.

aun a pesar de no constituir una figura de planeamiento, en el Programa de Actuaciones Inmediatas de Moratalaz (1980), únicamente se hace referencia al asentamiento de la Cañara Real de Merinas como vivienda marginal asentada a lo largo de la vía, de propiedad confusa (se reparte entre el ICONA y otros propietarios) y que se extiende fuera del término de Madrid.

También es interesante destacar cómo La Cañada se encuentra totalmente rodeada por diferentes unidades urbanísticas de carácter residencial (Figura 4.133). El planeamiento metropolitano ha establecido que su desarrollo sea de iniciativa privada. En conjunto, suponen el mayor desarrollo urbanístico de la ciudad de Madrid para los próximos años, con una superficie de más de 34 millones de metros cuadrados en lo que se conoce como "Prolongación de O'Donnell". Las unidades urbanísticas que afectan al sector Norte de La Cañada son los siguientes:

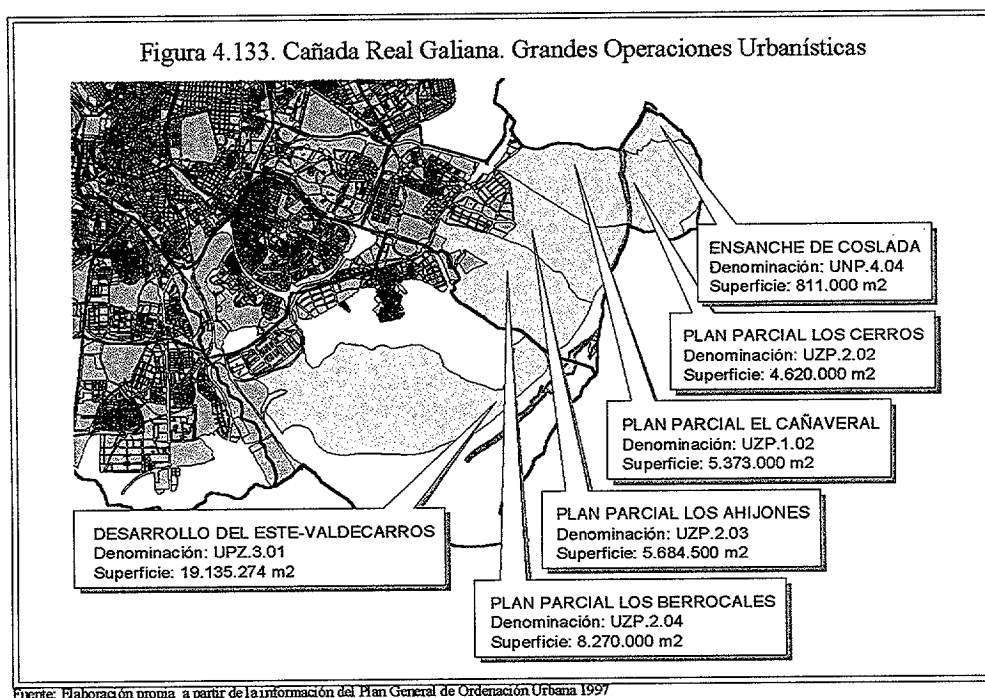
- Plan Parcial Los Ahijones (12.430 viviendas previstas)
- Plan Parcial de Los Berrocales (18.064 viviendas)
- Plan Parcial del Cañaveral (14.000 viviendas)
- Plan Parcial de Los Cerros (6.040 viviendas)
- Programa de Actuación Urbanística del ensanche de Coslada

En el sector sur, perteneciente al distrito de Villa de Vallecas, la mayor parte de La Cañada se encuentra materialmente embutida en el Plan Parcial Desarrollo del Este-Valdecarros, uno de los más importantes desarrollos urbanísticos del Sureste de Madrid (41.844 viviendas previstas). Entre los objetivos de éste último se encuentran los siguientes:

- El tratamiento específico de las edificaciones existentes en la Cañada Real de las Merinas, a fin de que conduzcan a una solución a dichos asentamientos.
- La coordinación real con el UNP.04.05. "Ensanche Sur de San Fernando de Henares", de forma que se establezca un continuo urbano armónico entre ambos nuevos asentamientos y en relación con los elementos preexistentes.
- El ámbito interior al área, ocupada por la Cañada Real de las Merinas, deberá de coordinarse con las determinaciones que fije el Plan Especial temático que desarrolle el PET.07.

²³ De acuerdo con el artículo 53 de la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid de 28 de marzo de 1995, en el suelo no urbanizable común podrán realizarse obras, construcciones o instalaciones que tengan por objeto cualquiera de los siguientes usos: a) la ejecución de construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones de naturaleza agrícola, forestal, ganadera, cinegética o análoga, incluido el uso accesorio de vivienda cuando éste sea estrictamente imprescindible para el funcionamiento de la explotación; b) la extracción o explotación de recursos minerales y establecimientos de beneficio regulados en la legislación minera; c) el depósito de materiales, el almacenamiento de maquinaria y el estacionamiento de vehículos; d) las actividades indispensables para el establecimiento, el funcionamiento, la conservación o el mantenimiento y la mejora de infraestructuras o servicios públicos estatales, autonómicos o locales, incluido el uso accesorio de vivienda cuando éste sea estrictamente imprescindible para el funcionamiento de la instalación; e) los servicios integrados en Áreas de Servicio de toda clase de carreteras y las instalaciones complementarias al servicio de la carretera; f) la implantación y el funcionamiento de cualquier clase de dotación o equipamiento colectivos y asentamientos provisionales, así como de instalaciones o establecimientos de carácter industrial y aquellos otros que por su carácter no sea aconsejable su implantación en suelo urbano, incluido el uso accesorio de vivienda cuando éste sea estrictamente imprescindible para el funcionamiento de la dotación.

- En cumplimiento del Apartado primero C)f)4 del acuerdo de Aprobación Definitiva del Plan General de 17.04.97 para la formulación del PAU se tendrán en cuenta, en el marco de la legislación vigente las determinaciones vinculantes del informe de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de 4/04/97 que, en lo referente a este ámbito, especifica lo siguiente: *“Por lo que se refiere al sector UNP.04.04 “Desarrollo del Este-Ensanche de Coslada”, es de advertir, que igualmente ocupa parte de la Cañada Real de las Merinas, y se apoya excesivamente en el Municipio de Coslada, por lo que debería contar con la conformidad del Ayuntamiento de dicha localidad por las repercusiones supramunicipales que conlleva”.*



Es indudable que debe existir una fuerte relación entre los grandes desarrollos urbanísticos previstos en la denominada “Estrategia del Este” y la situación de ilegalidad del asentamiento marginal. Quizás sea una buena oportunidad para acelerar su desaparición. La desmantelación de La Cañada podría producirse a través del realojo de sus residentes en alguno de estas piezas urbanas de nueva creación. El futuro desarrollo de la ciudad de Madrid ha de imbricar las edificaciones de La Cañada aunque el proceso ha de superar algunos problemas. En primer lugar, se trata de una intervención de una gran complejidad dado el volumen de población del asentamiento. En segundo lugar, la heterogeneidad social de los residentes también puede dificultar el proceso, dado que existe un alto porcentaje de población no censada o de carácter itinerante. Por último, también se producirían situaciones conflictivas a la hora de efectuar los realojos, dadas las diferentes tipologías de vivienda que actualmente existen. La chabola, como infravivienda, no supondría ningún obstáculo. Sin embargo, las viviendas unifamiliares de gran tamaño y calidad harían necesarias fuertes inversiones económicas por parte de los poderes públicos para lograr su derribo. El fin del asentamiento marginal podría estar condicionado a los argumentos anterior, en

cualquier caso, siempre es necesaria la voluntad política necesaria para llevar a cabo la intervención²⁴.

c) Conclusiones

Las características de la Cañada Real Galiana están marcadas por la ocupación ilegal de la ruta ganadera, lo que la diferencia de otros asentamientos espontáneos ilegales. En primer lugar, el suelo ocupado es de titularidad pública y, por tanto, corresponde a las autoridades el control sobre las edificaciones y las actividades presentes. Y en segundo lugar, precisamente por las características de ese suelo público, correspondiente a un trazado creado para el tránsito de ganado, presenta un patrón espacial marcado por la linealidad, por lo que las edificaciones se sitúan a lo largo de lo que sería el trazado original, dejando un viario residual en medio.

La evolución del asentamiento lineal de 10 kilómetros se manifiesta igualmente en una mezcla de tipologías edificatorias y de usos de suelo. Si originariamente hablábamos de ocupaciones ilegales motivadas por unas necesidades acuciantes de vivienda, posteriormente por la “necesidad” de una segunda vivienda, o por otras causas desconocidas, hoy día lo que vamos a encontrar, y esto es especialmente significativo en el tramo elegido para realizar el trabajo de campo, es una auténtica mezcla tipológica y funcional. De ahí el título de la monografía que hace referencia al paso de la infravivienda al unifamiliar de calidad. Aquí podemos encontrar todo un abanico amplio de posibilidades edificatorias representativas de las situaciones de los diferentes tramos de la cañada. Mientras que al norte encontraríamos abundantes ejemplos de segundas residencias, convertidas en definitivas en casi la totalidad de las parcelas, al sur la situación es la opuesta: infraviviendas y viviendas de menos calidad.

Junto a ello, un espacio funcional donde tienen cabida además todo tipo de actividades económicas, fundamentalmente relacionadas con la construcción pero también con el comercio al por menor o la restauración. Actividades que además aprovechan sobremanera su carácter de ilegalidad, favorecidas por la falta de impuestos normativos²⁵.

Ahora bien, el hecho de que hablemos de un área desfavorecida, primero, y tal y como se puso de manifiesto con la metodología aplicada, socialmente, con graves carencias educacionales y formativas, pero también, y en segundo lugar, urbanísticamente hablando como acabamos de ver, no impide el que con el paso de los años se hayan ido consiguiendo algunos servicios propios de la ciudad. Así, en la cañada se dispone de agua y de luz eléctrica desde hace ya muchos años. Y ello se consigue de forma ilegal, con el consiguiente perjuicio de las empresas suministradoras, que ven una doble pérdida de negocio, por un lado la procedente de las tomas ilegales, y por el otro, la imposibilidad de establecer un servicio regular por la ilegalidad de las edificaciones.

Incluso se dispone de recogida diaria de residuos sólidos urbanos obtenida mediante convenio con el ayuntamiento de la capital. En las zonas más próximas al casco de Coslada se ha procedido a la instalación de un servicio de alcantarillado y de alumbrado público, mientras que en el resto de la cañada éstos temas se llevan a cabo de

²⁴ “Más de 161.000 viviendas en la vía muerta” El Mundo (29/6/2001).

²⁵ Mencionado también en otros ámbitos de la periferia de Madrid como “chabolismo industrial”.

forma particular mediante farolas comunitarias y pozos negros. En definitiva, todo un alarde de cooperación social²⁶ que ha sido posible con el paso de los años y a la ineficacia política de erradicación del asentamiento.

En el otro plato de la balanza se encuentra la iniciativa pública que se ha limitado a obviar un problema real que se ha ido complicando con el paso de los años. Bien es verdad que el tema es complejo y requiere de soluciones integrales. Lo que se debe evitar son situaciones como el realojo de chabolistas en la propia cañada por las instituciones, los procesos expropiatorios económicos acaecidos a raíz de la construcción de determinadas infraestructuras de transporte o la concesión de servicios en beneficio de determinados residentes por parte de otras instituciones, puesto que lo único que hacen es dar pie a que la situación se vaya agravando con la llegada de nuevos pobladores que ven una posibilidad abierta de futuro en el asentamiento.

Las posibilidades desde luego no pasan por la normalización del asentamiento²⁷, quizás sí en las zonas más próximas a Coslada, pero no del mismo modo en los restantes tramos, pues sentaría precedente sobre la ocupación del espacio público²⁸. El planeamiento urbanístico, a través de los grandes desarrollos previstos puede ser una buena herramienta para el realojo de los afectados, siempre y cuando éste se produzca de forma rápida para evitar la llegada de nuevos residentes. La utilización de diferentes tipologías urbanas en esos realojos podría igualmente satisfacer a aquellos residentes que actualmente poseen viviendas unifamiliares de mayor calidad. En cualquier caso, es necesaria la labor de información y de puesta al día en relación a las características socioeconómicas de los residentes (el número, los niveles de renta, el espacio afectado, etc.).

²⁶ La existencia de cuatro asociaciones vecinales, una por cada tramo, demuestra el nivel de asociacionismo de los residentes de la Cañada. De hecho, éstas han ido surgiendo a partir de la evolución espacial de la propia cañada por lo que difieren en cuanto a antigüedad y funcionamiento. Valga como ejemplo el establecimiento de un pago de comunidad por parte de los residentes del tramo 1 que es utilizado para sufragar las posibles averías de las infraestructuras y otros gastos similares.

²⁷ Por poner un ejemplo, en Italia se promulgó la ley n° 47/1985, llamada del "gran perdón", para legalizar las sucesivas oleadas de construcciones ilegales, tanto en el campo como en la ciudad (García, 2002:307).

²⁸ En este sentido, la Ley de Vías Pecuarias (Ley 3/1995 de 23 de marzo), consensuada básicamente con los gobiernos autónomos y las entidades locales con criterios conservacionistas, contempla la reconstrucción y reutilización de la red, mediante la definición de usos compatibles con los prioritarios de facilitar y potenciar el tránsito ganadero y las comunicaciones agrarias pero que también responda a las actuales necesidades que reclaman los ciudadanos (Marín, 1999:208).



Figura 4.134. Cañada Real Galiana. Ejemplo de uso del suelo diferente del residencial (nave industrial)



Figura 4.135. Cañada Real Galiana. Parcela dedicada a usos lúdicos recreativos (sala rociera)



Figura 4.136. Cañada Real Galiana. Casa baja tradicional. Algunas han sufrido con el paso de los años renovaciones y mejoras visibles



Figura 4.137. Cañada Real Galiana. Ejemplo de ampliaciones y reformas a partir de una edificación tradicional



Figura 4.138. Cañada Real Galiana. Detalle de las obras de la Radial 3 a su paso por la cañada, afectando a su falta de continuidad



Figura 4.139. Cañada Real Galiana. Vista panorámica de un tramo. Nótese que su eje se encuentra a la izquierda de la fotografía

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

100

BIBLIOGRAFÍA CAÑADA REAL GALIANA

BREESE, G. (1968) *La urbanización en los países de desarrollo reciente*, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana, México.

BUSQUETS, J. (1976) "Política de vivienda versus urbanización marginal", *Ciudad y Territorio*, nº 1, pp. 9-28.

CANOSA, E. & RODRÍGUEZ, I. (1985) "Urbanización marginal en la periferia nordeste de Madrid", *Ciudad y Territorio*, nº 66, pp. 11-41.

CASAS, F. (1986) "Autoconstrucción y desarrollo en Colombia", *Ciudad y Territorio*, nº 69, pp. 53-67.

CONSEJERÍA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA (1984) *Urbanizaciones ilegales. Programa de actuación y catálogo* (2 vols.), Dirección General de Urbanismo, Comunidad de Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1979) *Moratalaz. Documentos para difusión y debate*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1980) *Programa de Actuación Inmediata. Moratalaz*, Centro de Información y Documentación del Área Metropolitana de Madrid.

COMISIÓN DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE MADRID (1981) *La vivienda inadecuada en el Área Metropolitana de Madrid*, Tomo 1, Dirección Técnica de Planeamiento, Madrid.

CONSEJERÍA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA (1984) *Agricultura periurbana*, Estudios e Informes, Dirección General de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Comunidad de Madrid.

EZQUIAGA, J.M. (1983) "Parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable. Nuevas formas de consumo del espacio en los márgenes de la Ley del Suelo", *Ciudad y Territorio*, nº 56, pp. 59-72.

FRANCHINI, M^a T. (1988) "Una ciudad lineal espontánea: la Cañada Real de Merinas", *Ciudad y Territorio*, nº 75, pp. 131-141.

GARCÍA, J. (1986) "La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico", *Ciudad y Territorio*, nº 69, pp. 9-51.

GARCÍA, J. (2002) "La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico", *Ciudad y Territorio*, nº 132, pp. 277-324.

INSTITUTO PARA EL REALOJAMIENTO E INTEGRACIÓN SOCIAL (2001) *Memoria de intervención. Año 2000*, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad Autónoma de Madrid.

LAGO, M^a. J. (1997) *Vivienda y marginalidad urbana: el espacio residencial de las minorías étnicas*. Tesis doctoral inédita de la Universidad Autónoma de Madrid.

LUZÓN, J.L. (1987) "Urbanismo planificado y urbanización marginal en África. El caso de San Pedro, en el sudoeste de Costa de Marfil", *Revista de Geografía*, nº 21-22, pp. 49-65.

MARÍN, J. (1999) "Los itinerarios turísticos alternativos. Una opción de futuro", (en) VALENZUELA, M. (Coord.) *Economía, sociedad y territorio. Las nuevas dimensiones del desarrollo*. Madrid, Fundación General de la Universidad Autónoma, pp. 197-226.

MUÑOZ, C. (1986) "La problemática habitacional chilena 1964-1984: un análisis de las posibilidades de autoconstrucción en una futura política de vivienda como mecanismo complementario para su solución", *Ciudad y Territorio*, nº 69, pp. 69-75.

SAMBRICIO, C. & HERNÁNDEZ, C. [Edits.] (2002) *Enciclopedia Madrid Siglo XX*, Primera Tenencia de Alcaldía, Ayuntamiento de Madrid.

TROLLIET, P. (1982) "L'Organization de l'espace périurbain en Chine", *L'Espace Géographique*, vol. XI, nº 1, pp. 30-41.

VALENZUELA, M. (1986) "El suelo no urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja", *Ciudad y Territorio*, nº 69, pp. 7-50.

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS FINALES

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS FINALES

Una vez concluida la investigación, procede formular algunas conclusiones acerca de los logros y resultados alcanzados por medio de ella, posibles aportaciones para el avance de la Geografía Social Urbana que de ella puedan derivarse, así como los nichos investigadores que aún faltan por abordar y la subsiguiente necesidad de seguir trabajando en un tema de tanto interés social y urbano. Una parte de nuestras conclusiones tendrá que ver con el caso específico de la ciudad de Madrid, que, como adelantábamos ya desde el título, la hemos elegido como laboratorio donde someter a observación detallada unas temáticas que claramente la trascienden.

Nos proponíamos hacer frente a una temática con amplios antecedentes, no solamente en nuestra disciplina sino en otras con las que la Geografía tiene indudables solapamientos y respecto a las cuales la Geografía Social Urbana tiene contraída una deuda de gratitud por lo que nos ha aportado en el transcurso de las últimas décadas, tanto en las cuestiones conceptuales como metodológicas. Celebraríamos muy sinceramente que este trabajo de investigación haya ayudado, aunque sea modestamente, a ampliar el campo de trabajo que nos une (el espacio social urbano) y a incorporar algunos logros en el análisis de sus causas y en la orientación de la acción para resolver los muchos problemas que todavía hoy aquejan a nuestras ciudades y, en particular, a amplios sectores de ellas, ocupados además por las poblaciones más sensibles y necesitadas de nuestra preocupación y ayuda.

Ha quedado suficientemente de manifiesto que los problemas urbanos, aunque se hallen ampliamente difundidos por todo el territorio de las actuales ciudades, sobre todo las de mayor tamaño y complejidad, presentan concentraciones destacadas en algunas zonas concretas, no tanto por motivos endosables a ellas en exclusiva, sino como una emanación del sistema socioeconómico en que nos hallamos inmersos. Obviamente, las causas estructurales de la desigualdad urbana y de su materialización espacial tienen un pasado y unos antecedentes remotos, así como unos factores inmediatos que les han dado persistencia. Nuestra investigación ha intentado buscarlos en el caso de Madrid utilizando para ello una amplísima batería de informaciones tanto cuantitativas como cualitativas, administrativas, cartográficas, etc., que nos han permitido caracterizarlos con todo detalle en sus dimensiones más relevantes (socioeconómicas, ambientales, residenciales, etc.).

Con los antecedentes metodológicos aportados por investigaciones precedentes, la identificación de las áreas problemáticas en el caso de Madrid ha supuesto un cierto avance dada la disponibilidad de una información desagregada a una escala inédita, que nosotros sepamos, hasta ahora cual han sido los sectores urbanos, por primera y última vez, por el momento, utilizados en un Padrón Municipal de Habitantes (1996). A él debemos la oportunidad de haber conseguido tipificar por niveles de problematicidad todo el ámbito del municipio de Madrid mediante la combinación de la metodología de los umbrales y del análisis factorial.

Es indudable que este tipo de trabajo de investigación es deudor de muchas fuentes de información de diferente procedencia con diferente rigor, referida a espacios y tiempos muy dispares. El esfuerzo del investigador es doble: por una parte, ensamblar

coherentemente tal información para ponerla al servicio de los objetivos y de las tesis que se pretenden demostrar; por otra, someterlas a una rigurosa criba crítica que los despoje de los sesgos de todo tipo que acompañan a la información administrativa (enfoques distorsionados, objetivos propagandísticos, falta de rigor en sus formulaciones, etc.). Lejos de nuestro ánimo ha estado el seguidismo ciego de esta información y prueba de ello son las frecuentes críticas que hemos hecho a iniciativas, proyectos o programas objeto de nuestro análisis. No por ello hemos caído en la actitud contraria de considerar criticable y negativo todo cuanto procede de la acción administrativa en las áreas consideradas. Sin un generoso acceso a muchas de estas informaciones, facilitado por los funcionarios y técnicos competentes la estructura de la investigación habría sido manifiestamente más débil. También aquí hemos llegado a la conclusión de que es imprescindible ir hacia una normalización informativa que deje al investigador a cubierto de dificultades de acceso, de faltas de homogeneidad e incluso en algunos casos de la ignorancia o la desidia de muchos responsables públicos. Yendo más lejos, la aceptación ciega de cuanto venga de las esferas oficiales de cualquier escala e incluso de adscripción ideológica introduce en las investigaciones un pie forzado, que también hemos pretendido eludir. De hecho, la investigación está llena de referencias a cómo, sin por ello echar por tierra cuanto de beneficioso ha habido en ciertas políticas surgidas de el aparato político-administrativo del país, comunidad autónoma o municipio, los problemas de fondo detectados en las áreas carenciales han quedado en demasiadas ocasiones aun insuficientemente resueltos.

Gracias a ellas hemos conseguido sortear el principal escollo con que estas investigaciones de alto contenido social se encuentran, a saber, la correcta aplicación de las técnicas multicriterio para caracterizar realidades urbanas complejas; y estas lo son porque los problemas suelen concentrarse con mayor claridad en determinados grupos carenciales que son precisamente aquellos que mejor definen la especificidad carencial de las áreas; no por casualidad en ellas se ubican los grupos más notoriamente vulnerables que existen hoy en día en las supuestamente ricas metrópolis del primer mundo; bien lo sean por razones de edad (jóvenes o mayores), por su deficiente inserción en el sistema productivo (parados o infraempleados) o por algún defecto físico o mental (población minusválida), por estar integrado en un grupo familiar desestructurado (familias monoparentales), en una minoría étnica o bien por encontrarse involucrado en situaciones decididamente ubicables en la pura exclusión (personas con patologías sociales). Por si esto fuera poco, hemos observado cómo son precisamente las áreas desfavorecidas las que más atractivo ejercen, justamente por su precariedad, sobre los recientes flujos migratorios que recalán en el municipio de Madrid. Sin embargo, también hemos podido detectar importantes matices en los niveles de privación que le da al término en cuestión una rica gama de matices, los cuales están exigiendo formas distintas de abordarlos pero también formas distintas de intervenir; en suma, la problemática urbana no debe amparar, a nuestro juicio, posturas de claro corte determinista, que desembocan en la denominada "falacia ecológica" y en la utilización de las mismas recetas para situaciones sociales bien distintas.

A partir de aquí y por agrupaciones sucesivas hemos podido ir identificando otros niveles escalares para cuyo análisis hemos hecho uso de la metodología de estudios de caso en los que hacer confluir no sólo la faceta analítica de la investigación sino también las políticas e instrumentos utilizados para la intervención en ellos. Evidentemente hemos tenido que sortear un escollo bastante frecuente en los análisis urbanos cual la utilización de distintas escalas en la práctica aplicada al territorio de las

instituciones. Hacer confluir los ámbitos de planeamiento con los específicos de políticas del Estado, de la comunidad autónoma o de los ayuntamientos ha sido una tarea compleja que ha venido a demostrar la utilidad que podría reportar a los estudios urbanos el que las administraciones públicas se pusieran de acuerdo sobre los ámbitos de nivel intraurbano en los que volcar sus respectivas competencias. Tal empeño, hoy por hoy inalcanzable, sería de todo punto impagable para los investigadores.

Desbordando el ámbito propiamente madrileño, que ha sido el corazón de nuestra investigación, consideramos haber rehuido satisfactoriamente el riesgo del reduccionismo que muy frecuentemente se deriva de los análisis de ámbito local. En tal sentido, hemos pretendido ir ensamblando otras escalas de análisis a nivel regional, nacional y europeo. Con ello hemos conseguido disponer de unos elementos de comparación respecto a la realidad urbana madrileña que nos han arrojado luz sobre distintos perfiles del desfavorecimiento en las áreas problemáticas, de las diferentes dosis que en ellas se dan de la consustancial multiprivación que es rasgo básico de su propia condición; también hemos comprobado que las herramientas utilizadas para intervenir presentan una deficiencia por desgracia bastante generalizada: unos enfoques superficiales en su análisis, unos diagnósticos claramente insuficientes, unas propuestas profundamente sectoriales y una frecuente falta de entendimiento e incluso de descoordinación entre los agentes responsables de intervenir en ellas.

Sin pretender entrar en polémicas estériles sobre el protagonismo que en investigación como estas han de tener las metodologías al uso en investigaciones anteriores, en nuestro caso hemos optado por una combinación, que hemos intentado que sea equilibrada de las metodologías cuantitativas y cualitativas, entendidas en clave de complementariedad y nunca de contraposición. Consideramos que la Geografía Urbana, por cuanto constituye un análisis de la implicación del hombre con el entorno construido, debe profundizar en su conocimiento a través del uso de tantas técnicas como sea posible. Los logros de esta confluencia saltan a la vista dado que mediante la explotación de la estadística padronal del año 1996 nos ha permitido descender a niveles de análisis muy menudos y disponer de unos criterios normalizados y básicamente rigurosos para detectar los rasgos básicos de la dimensión espacial del desfavorecimiento; por otra parte, la aproximación cualitativa, perceptual y directa del territorio, de sus agentes y de sus usuarios, nos ha permitido pulsar dimensiones más íntimas e inalcanzables para la información estadística y, a menudo, mucho más elocuente.

Complementariamente con el análisis espacializado de las áreas problemáticas urbanas, la investigación ha hecho un esfuerzo de comprensión, de sistematización y de referenciación territorial del amplísimo abanico de fórmulas surgidas a lo largo del tiempo para intervenir en las áreas con problemas más acuciantes de nuestras ciudades. Ha quedado acreditado el diferente calado y la muy desigual capacidad que las mismas han tenido para alcanzar tales objetivos; incluso, en ocasiones, el enfoque utilizado y las ideologías subyacentes han demostrado ser más un aliado del desfavorecimiento que un antídoto del mismo. Esta afirmación se hace particularmente patente si hacemos referencia a las políticas de vivienda llevadas a cabo en un amplio periodo de tiempo e incluso bajo regímenes políticos y en situaciones económicas muy dispares. La tesis de que la vivienda social concentra y mantiene las situaciones de desfavorecimiento a lo largo del tiempo dándoles una suerte de supervivencia ilimitada ha sido fehacientemente confirmado en esta investigación, sin que ello quiera decir que en ocasiones los

resultados han sido plenamente satisfactorios. Sin embargo, sorprende constatar cómo, incluso con la mejor buena voluntad de mejorar situaciones inmantenibles, se sigue cayendo el riesgo de concentrar espacialmente los problemas sociales; algunas políticas de realojamiento así lo corroboran hasta bien recientemente en Madrid.

Llegados a este punto de las conclusiones, creemos necesario enfatizar una deficiencia casi congénita cuando de resolver la dimensión socioespacial de la problemática urbana se trata. Y es la de priorizar la dimensión física, urbanística o formal del desfavorecimiento. Podría parecer que con asegurar al ciudadano una urbanización de calidad, unos espacios públicos generosos, o una accesibilidad adecuada, los problemas del desfavorecimiento social se esfumarían. Sin duda algo ayuda una vivienda mejor, unos equipamientos de más calidad o un medio construido más limpio y estético, a mejorar la calidad de vida y a una más avanzada integración social. Pero pretender, como a menudo de forma implícita o explícita se ha hecho, reducir a este tipo de medidas la solución de los problemas de los individuos o de las familias aquejados por el desfavorecimiento, constituye o una simplificación irreflexiva o bien un pretencioso juego de ingeniería social. Esto es válido sobre todo para lo que en la investigación hemos denominado políticas o intervenciones sectoriales, que, sin duda, han sido, como se ha demostrado en la investigación, las más recurrentes y las más comúnmente esgrimidas para obtener resultados a corto plazo. Puede que de esta crítica se libren las llamas políticas integrales, pero, por desgracia, han sido escasas, efímeras y limitadas casi siempre a situaciones de extrema problematidad. De aquí la llamada de atención que en la tesis se hace de no caer en la tentación de dar por zanjada la cuestión del desfavorecimiento urbano espacialmente significativo con este tipo de medidas de carácter remedial e ir hacia fórmulas integradas. Claro está que incluso tales fórmulas serán inútiles si no se diagnostica con rigor y con precisión el origen y las causas de los problemas que desembocan en que la caída de las personas en el desfavorecimiento y en su concentración en determinados espacios de la ciudad.

Una parte muy relevante de la investigación ha adoptado la metodología de los "estudios de caso", lo que consideramos ha permitido profundizar en el análisis y diagnóstico de la problemática considerada y observar como en una probeta el "modus operandi" y los resultados de instrumentos y políticas puestas en juego en ellas. La utilidad de la selección estriba por tanto, en primer lugar, en la identificación de alguna dimensión, aspecto o problema que, existiendo de una manera más elocuente en el área seleccionada, pudiera extrapolarse al conjunto del ámbito del estudio (el municipio de Madrid) y por tanto, hacer que los resultados obtenidos pudieran ser también de utilidad para mejor conocer otras situaciones similares. Pero quizás la mayor aportación de este bloque de contenido de la investigación estriba en haber sometido a un análisis crítico diferentes formas de intervenir en los espacios seleccionados, haciendo aflorar sus deficiencias de planteamiento, sus insuficiencias procedimentales y, en última instancia, su mayor o menor eficacia para alcanzar los objetivos supuestamente previstos cuando se actúa en semejante tipo de áreas.

En concreto, hemos observado cómo la aplicación de los instrumentos previstos en el planeamiento urbanístico no siempre son un buen camino para llegar al objetivo de reforma social que en principio sus redactores les asignan. Así, hemos observado cómo el planeamiento puede desembocar en la creación de nuevas áreas desfavorecidas o en la eliminación de otras por el expeditivo procedimiento de la simple expulsión de sus residentes. En todo caso, podría calificarse como de ingenuo el apoyarse excesivamente

en las bondades de cualquier tipo de planeamiento para alcanzar mejoras sociales relevantes en las sociedades modernas; el merito y la carga de la prueba habrá de buscarse más bien en las formulaciones ideológicas que lo inspiren y en la puesta a disposición de los recursos, medios e instrumentos necesarios, no tanto en la figura legal que en cada caso se utilice. Algo parecido podría decirse de ciertas políticas sectoriales como puede ser una política de la vivienda. Incluso en casos tan admirados y justamente valorados como ha sido el *Plan de Barrios en Remodelación* hemos detectado resultados que aun siendo válidos en ambos casos han dejado un poso de insatisfacción y unos resultados en suma que no han alcanzado plenamente los objetivos de eliminación radical de los problemas que en ellos se concentraban.

En definitiva, como conclusión final de este estudio, a principios de un nuevo siglo y tras décadas de intervención infructuosas, puesto que la realidad demuestra su existencia, es necesaria una reflexión profunda sobre cuáles son las causas que motivan la existencia de las áreas urbanas problemáticas y cuáles los mecanismos e instrumentos más adecuados para la erradicación de los mismos. En este sentido parece manifestarse una tendencia asociada al propio sistema económico capitalista, que en si misma no resulta negativa, pero que precisamente por ese motivo, por resultar endémica, debe ser reconocida como tal, con el objeto de plantear las medidas políticas más adecuadas para la reducción de unas problemáticas que tienen su manifestación espacial en eso que hemos venido denominando como barrios desfavorecidos urbanos. Tarea ésta que resultará fructífera para el reconocimiento social de nuestra disciplina.

INTRODUCCIÓN

Figura I.1 – Diagrama sobre los barrios desfavorecidos urbanos	5
Figura I.2 – Esquema metodológico de la investigación sobre barrios desfavorecidos urbanos	15

PRIMERA PARTE

Capítulo 2: Las políticas de intervención sobre áreas o barrios desfavorecidos en España. Soluciones a problemas complejos

Figura 2.1 – Organigrama de intervención en áreas desfavorecidas	87
Figura 2.2 – Proyecto Piloto Urbano “Puerta Abierta: Bilbao la Vieja”. Zona de actuación	115
Figura 2.3 – Proyecto Piloto Urbano “Cerro de la Cantueña”. Imagen del parque industrial	117
Figura 2.4 – Proyecto Piloto Urbano “Pobla de Lillet”. Antigua fábrica de Asland en Clot del Moro	118
Figura 2.5 – Proyecto Piloto Urbano “Regeneración económica del centro histórico de Granada”. Vista panorámica del centro histórico de Granada “El Albaicín”	121
Figura 2.6 – Proyecto Piloto Urbano “Construyendo León”. Sistema de recogida neumática de basura	121
Figura 2.7 – Proyecto Piloto Urbano “Regeneración económica, social y ambiental del barrio periférico de Otxarkoaga”. Vista panorámica del barrio de Otxarkoaga (Bilbao)	121
Figura 2.8 – Localización de los Proyectos Piloto Urbanos en España	123
Figura 2.9 – Localización de la Iniciativa Comunitaria Urban en España. Distribución por ámbitos territoriales	137
Figura 2.10 – Programa Urban Cádiz “Plan integrado de actuación en los barrios de El Pópulo y Santa María”. Plano de la ciudad y localización	141
Figura 2.11 – Urban Galindo-Barakaldo (Bilbao). Maqueta del proyecto	141
Figura 2.12 – Urban Pontevedra “Programa de rehabilitación del centro histórico”	141
Figura 2.13 – Urban Huelva “Proyecto Huelva en acción”. Fotografía aérea y zonas de actuación	141
Figura 2.14 – Urban Sevilla “Actuación en el casco antiguo –San Luis Alameda–”. Propuesta de actuación	143
Figura 2.15 – Urban Córdoba “Proyecto Urban Ribera”. Plano de situación	143
Figura 2.16 – Urban Valladolid “Barrios España-San Pedro Regalado”. Plano de localización	143
Figura 2.17 – Urban Granada. Plano de situación. Convocatoria Urban II [2000-2006]	145
Figura 2.18 – Urban Teruel. Página Web. Convocatoria Urban II [2000-2006]	145
Figura 2.19 – Urban Málaga “Rehabilitación del centro histórico”. Proyecto estrella: Túnel de Gibralfaro	145
Figura 2.20 – Urban Sant Adrià del Besós “Recuperación del Barrio de la Mina”. Convocatoria Urban II [2000-2006]	145
Figura 2.21 – Organigrama de la Iniciativa Comunitaria Urban en España	151
Figura 2.22 – Distribución de las aportaciones económicas en las Áreas de Rehabilitación Integrada [1994-1999]	171
Figura 2.23 – Distribución de las Áreas de Rehabilitación Integrada por ámbitos territoriales	173
Figura 2.24 – Localización de las Áreas de Rehabilitación Integrada del Ministerio de Fomento	175
Figura 2.25 – Localización de los proyectos de intervención social integral del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	199
Figura 2.26 – Proyecto Área Rehabilitación Integrada Ciutat Vella (Barcelona)	217

Figura 2.27 – Desarrollo comunitario y sociolaboral en la periferia de Salamanca	217
Figura 2.28 – Plan RIVA para Ciutat Vella (Valencia). Ámbitos de actuación	217
Figura 2.29 – Distribución de barrios desfavorecidos por ámbitos territoriales	231
Figura 2.30 – Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza. Intervenciones en el medio construido	241
Figura 2.31 – Urban Albacete “Plan Integral Corrigiendo Desigualdades”. Revista Urban	241
Figura 2.32 – Remodelación del Barrio “Viviendas del Gobernador”. Plano de localización	241
Figura 2.33 – PERI “La Chanca” (Almería). Estado previo y posterior de una actuación	243
Figura 2.34 – Avilés-Corvera. Las ciudades del acero. Edificio del Centro de Empleo Europa	243
Figura 2.35 – Área de Rehabilitación Preferente de Puente de Vallecas (Madrid). Tríptico propagandístico de la intervención	243
Figura 2.36 – Localización de las intervenciones en barrios desfavorecidos en España	251

SEGUNDA PARTE

Capítulo 3: La dinámica urbana madrileña y la creación de áreas o barrios desfavorecidos

Figura 3.1 – Superficie del casco interior, el ensanche y el extrarradio de Madrid, 1924	279
Figura 3.2 – Situación de los suburbios de Madrid en relación con el Plan General de Ordenación, 1941	288
Figura 3.3 – Portada del Diario Arriba (9 de enero de 1945)	290
Figura 3.4 – Situación de las cuevas y chabolas de Madrid, 1949	294
Figura 3.5 – Proyecto para la urbanización del extrarradio de Madrid, 1909	300
Figura 3.6 – Plan General de Ordenación de Madrid, 1941	302
Figura 3.7 – Zonas de actuación directa de la COUMA	304
Figura 3.8 – Localización de los poblados satélites, 1950	305
Figura 3.9 – Situación de las principales actuaciones del Plan de Urgencia Social, 1958	306
Figura 3.10 – Comparación de algunas de las delimitaciones censales del municipio de Madrid	315
Figura 3.11 – Tasa de desempleo por sectores urbanos en el municipio de Madrid [1996]	323
Figura 3.12 – Tasa de población sin estudios por sectores urbanos en el municipio de Madrid [1996]	325
Figura 3.13 – Tasa de trabajadores eventuales por sectores urbanos en el municipio de Madrid [1996]	328
Figura 3.14 – Tasa de hogares monoparentales por sectores urbanos en el municipio de Madrid [1996]	331
Figura 3.15 – Tasa de población en edad pensionista por sectores urbanos en el municipio de Madrid [1996]	333
Figura 3.16 – Tasa de población inmigrante por sectores urbanos en el municipio de Madrid [1996]	335
Figura 3.17 – Indicadores relacionados con actividad y ocupación en el municipio de Madrid [1996]	337
Figura 3.18 – Comparación entre niveles de desfavorecimiento por sectores urbanos y renta familiar disponible per cápita por secciones censales en el municipio de Madrid [1996]	341
Figura 3.19 – Evolución de la varianza explicada por cada componente	344
Figura 3.20 – Tipología de sectores urbanos del municipio de Madrid en 1996	345
Figura 3.21 – Relación de sectores urbanos con barrios de promoción oficial	367
Figura 3.22 – Localización de sectores urbanos por nivel de desfavorecimiento	369
Figura 3.23 – Orcasitas I. Conflictividad social por la cercanía de los tendidos de alta tensión a las viviendas	357
Figura 3.24 – Socorro, Porzuna y Gabia. Colonia Virgen de la Torre en Villa de Vallecas	358

Figura 3.25 – Cerro Palomeras. Problemas de movilidad peatonal por ocupación de aceras por vehículos privados	359
Figura 3.26 – Colonia San Fermín. Ejemplo de proceso de rehabilitación en una colonia histórica	360
Figura 3.27 – Mariano Lanuza. Ejemplo de proceso de rehabilitación de la Colonia Molino de Viento	360
Figura 3.28 – Poblado Agrícola de Orcasitas. Ejemplo de inseguridad latente con rejas en pisos superiores	362
Figura 3.29 – Entrevías V. Poblado Dirigido levantado por la OPD en el año 1956	365
Figura 3.30 – Entrevías IV. Nuevas promociones de vivienda protegida	365
Figura 3.31 – Abrantes. Terrenos ocupados por antiguas promociones de vivienda pública	366
Figura 3.32 – Los Cármenes. Viviendas incluidas en el Área de Rehabilitación Preferente de Caño Roto	366
Figura 3.33 – UVA de Hortaleza	372
Figura 3.34 – Proceso de sustitución en la UVA de Hortaleza	372
Figura 3.35 – Hontalvilla. Proceso actual de sustitución en el antiguo Poblado de Absorción A de Fuencarral	373
Figura 3.36 – Vázquez Díaz. Estado de la Colonia Campamento en la actualidad	374
Figura 3.37 – Vázquez Díaz. Intervención del Programa de Bolsas de Deterioro Urbano en la Colonia Campamento	374
Figura 3.38 – Programa de Bolsas de Deterioro Urbano	381
Figura 3.39 – Arroyo Fontarrón. Ejemplo de deterioro de los espacios interedificios	385
Figura 3.40 – Comillas. Viviendas protegidas de realojo de la colonia del mismo nombre	385
Figura 3.41 – El Ventorro. Nuevo área residencial en el Barrio de Corrales, Barajas	385
Figura 3.42 – Industrial Torregrosa. Proceso de transformación urbanística del área	385
Figura 3.43 – Torrox. Inseguridad latente	385
Figura 3.44 – Simancas. Diversidad tipológica y espacios vacíos	385

Capítulo 4: Estudios de caso. Concreción espacial de los barrios desfavorecidos urbanos. Madrid como laboratorio

Figura 4.1 – Lavapiés. Plano de localización y su trama parcelaria	431
Figura 4.2 – Lavapiés. Área del Sector 1 de Rehabilitación Preferente	446
Figura 4.3 – Lavapiés. Estado actual de la Plaza de Agustín de Lara (2004)	449
Figura 4.4 – Lavapiés. Estado actual del edificio de la Fábrica de Tabacos (2004)	449
Figura 4.5 – Lavapiés. Distribución de comercios por actividad	459
Figura 4.6 – Lavapiés. Clasificación y localización de la actividad comercial	461
Figura 4.7 – Lavapiés. Distribución de comercios por subsectores de actividad	463
Figura 4.8 – Lavapiés. Clasificación y localización por subsectores comerciales	465
Figura 4.9 – Evolución de la población extranjera en Madrid [1986-2002]	464
Figura 4.10 – Lavapiés. Distribución de comercios por área de procedencia del titular	467
Figura 4.11 – Lavapiés. Localización de comercios por área de procedencia del titular	469
Figura 4.12 – Lavapiés Volumen de actividad comercial por calles y áreas de procedencia del titular	475
Figura 4.13 – Lavapiés. Comercio al por mayor de productos manufacturados	479
Figura 4.14 – Lavapiés. Diferencias manifiestas entre la fachada comercial y el uso	479
Figura 4.15 – Lavapiés. Nuevos comercios enfocados a la población residente	479
Figura 4.16 – Lavapiés. Ejemplo de comercio de restauración extranjera	479
Figura 4.17 – Lavapiés. Comercio tradicional. Restauración	479
Figura 4.18 – Lavapiés. Comercio tradicional. Ultramarinos	479
Figura 4.19 – La Ventilla. Delimitación por sectores urbanos en relación al Distrito de Tetuán	486
Figura 4.20 – La Ventilla. Plano de localización	487
Figura 4.21 – La Ventilla. Patrimonio del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)	504

Figura 4.22 – La Ventilla. Estado previo al proceso de remodelación	512
Figura 4.23 – La Ventilla. Delimitación de la normativa zonal [1992]	415
Figura 4.24 – La Ventilla. Delimitación de la normativa zonal propuesta	416
Figura 4.25 – La Ventilla. Edificio de viviendas “no desalojado” en el poblado de absorción	519
Figura 4.26 – La Ventilla. Edificio desalojado por los residentes originales en Mártires de la Ventilla	519
Figura 4.27 – La Ventilla. Plan de etapas de la remodelación del ámbito del PERI 6.8	520
Figura 4.28 – La Ventilla. Edificios protegidos nivel 2	520
Figura 4.29 – La Ventilla. Estado del proceso de renovación en Mártires de la Ventilla	522
Figura 4.30 – La Ventilla. Estado posterior al proceso de remodelación	510
Figura 4.31 – La Ventilla. Estado de la remodelación [2002]	523
Figura 4.32 – La Ventilla. Calificación y regulación del suelo	527
Figura 4.33 – La Ventilla. La Ventilla. Transformaciones urbanas	531
Figura 4.34 – La Ventilla. Edificio propiedad del IVIMA	531
Figura 4.35 – La Ventilla. Viviendas levantadas por el IVIMA en los antiguos terrenos del poblado de absorción	531
Figura 4.36 – La Ventilla. 4ª Etapa de la remodelación del PERI 6.8	531
Figura 4.37 – La Ventilla. Terrenos ocupados y liberados tras el derribo de la Colonia Ventilla	531
Figura 4.38 – La Ventilla. Viviendas de nueva construcción	531
Figura 4.39 – Orcasitas. Grandes áreas de división	536
Figura 4.40 – Orcasitas. Localización y plano parcelario	539
Figura 4.41 – Orcasitas. Delimitación por sectores urbanos	547
Figura 4.42 – Orcasitas. Inseguridad explícita	550
Figura 4.43 – Orcasitas. Uso y ocupación del suelo. Localización de equipamientos y otras entidades de carácter social	567
Figura 4.44 – Orcasitas. Local de la Asociación de Vecinos “Guetaria”	573
Figura 4.45 – Orcasitas. Centro de Educación de Mayores “Orcasitas”	573
Figura 4.46 – Orcasitas. Local de la Fundación “Iniciativas Sur”	573
Figura 4.47 – Orcasitas. Instalaciones de la Casa de Oficios “Orcasitas”	573
Figura 4.48 – Orcasitas. Edificio del Centro Cultural “Orcasur”	573
Figura 4.49 – Orcasitas. Centros de Atención a la Infancia de la Comunidad de Madrid	573
Figura 4.50 – Villaverde Alto. Grandes áreas de división	590
Figura 4.51 – Villaverde Alto. Plano de localización	591
Figura 4.52 – Villaverde Alto. Ámbitos de planeamiento [PGOU 1997]	612
Figura 4.53 – Villaverde Alto. Plano de la U.V.A. de Villaverde	613
Figura 4.54 – Villaverde Alto. Fotografía de la U.V.A. de Villaverde	613
Figura 4.55 – Villaverde Alto. Fotografía oblicua del ámbito del API.17.04	615
Figura 4.56 – Villaverde Alto. Usos de suelo existentes y planificados [PGOU 1997]	617
Figura 4.57 – Villaverde Alto. Distribución de las unidades residenciales [API.17.04]	618
Figura 4.58 – Villaverde Alto. Poblado de Plata y Castañar	619
Figura 4.59 – Gran San Blas. Localización y Plano Parcelario	627
Figura 4.60 – Gran San Blas. Distribución de las denominadas “Parcelas”	630
Figura 4.61 – Gran San Blas. Delimitación por sectores urbanos	635
Figura 4.62 – Gran San Blas. Delimitación por barrios administrativos	649
Figura 4.63 – Gran San Blas. Delimitación por secciones censales	650
Figura 4.64 – Gran San Blas. Pirámides de población [1986-1996]	653
Figura 4.65 – Gran San Blas. Población sin estudios por secciones censales [1986-1996]	657
Figura 4.66 – Gran San Blas. Trabajadores no cualificados por secciones censales [1986-1996]	661
Figura 4.67 – Gran San Blas. Trabajadores eventuales por secciones censales [1986-1996]	663
Figura 4.68 – Gran San Blas. Población en edad pensionista por secciones censales [1986-1996]	667
Figura 4.69 – Gran San Blas. Población inmigrante por secciones censales [1986-1996]	669

Figura 4.70 – Gran San Blas. Edificio con deterioro por vandalismo (graffiti)	673
Figura 4.71 – Gran San Blas. Obras de canalización de nuevas infraestructuras	673
Figura 4.72 – Gran San Blas. Visita política a la residencia de ancianos	673
Figura 4.73 – Gran San Blas. Detalle del futuro Anillo Olímpico de Madrid	673
Figura 4.74 – Gran San Blas. Colectivo de apoyo a inmigrantes	673
Figura 4.75 – Gran San Blas. Gran San Blas. Paisaje urbano	673
Figura 4.76 – Tercio y Terol. Grandes áreas de división	680
Figura 4.77 – Tercio y Terol. Localización y Plano Parcelario	681
Figura 4.78 – Tercio y Terol. Maqueta de la “Colonia” del Tercio	685
Figura 4.79 – Tercio y Terol. Parcelario del proceso de renovación urbana	701
Figura 4.80 – Tercio y Terol. Tipos de edificación en la Colonia	705
Figura 4.81 – Tercio y Terol. Fases del proceso de rehabilitación en la Colonia	708
Figura 4.82 – Tercio y Terol. Tipología tradicional de una planta en el “Barrio” del Tercio	709
Figura 4.83 – Tercio y Terol. Tipología tradicional de dos plantas en el “Barrio” del Tercio	709
Figura 4.84 – Tercio y Terol. Proceso de renovación puntual de las edificaciones en el “Barrio” del Tercio	709
Figura 4.85 – Tercio y Terol. Viviendas del tipo A en la “Colonia” del Tercio	709
Figura 4.86 – Tercio y Terol. Detalle del patio exterior en la “Colonia” del Tercio	709
Figura 4.87 – Tercio y Terol. Viviendas del tipo G en la “Colonia” del Tercio	709
Figura 4.87b – Tercio y Terol. Plantas, alzados y secciones de las viviendas del tipo G en la “Colonia” del Tercio	709
Figura 4.88 – Puente de Vallecas. Localización y Plano Parcelario	721
Figura 4.89 – Puente de Vallecas. Delimitación por sectores urbanos	725
Figura 4.90 – Puente de Vallecas. Delimitación del Área de Rehabilitación Preferente	739
Figura 4.91 – Puente de Vallecas. Estado de la rehabilitación. Expedientes tramitados [2003]. Viario y redes	751
Figura 4.92 – Puente de Vallecas. Expedientes sin calificación provisional [2003]	754
Figura 4.93 – Puente de Vallecas. Expedientes con calificación provisional [2003]	755
Figura 4.94 – Puente de Vallecas. Expedientes con calificación definitiva [2003]	756
Figura 4.95 – Puente de Vallecas. Fases del proyecto de urbanización	757
Figura 4.96 – Puente de Vallecas. Vivienda de una planta rehabilitada	761
Figura 4.97 – Puente de Vallecas. Edificio en rehabilitación	761
Figura 4.98 – Puente de Vallecas. Edificio de tres alturas rehabilitado	761
Figura 4.99 – Puente de Vallecas. Cambio de mobiliario urbano y nueva urbanización	761
Figura 4.100 – Puente de Vallecas. Urbanización, mobiliario urbano y reordenación del aparcamiento	761
Figura 4.101 – Puente de Vallecas. Reordenación del tráfico y el aparcamiento	761
Figura 4.102 – Portazgo-Palomeras. Localización y Plano Parcelario	766
Figura 4.103 – Portazgo-Palomeras. Localización de los sectores urbanos	767
Figura 4.104 – Portazgo-Palomeras. Diferentes etapas del proceso de remodelación de Palomeras	771
Figura 4.105 – Portazgo-Palomeras. Plano de Ordenación de Palomeras Tercera Fase	786
Figura 4.106 – Portazgo-Palomeras. Delimitación de unidades residenciales	787
Figura 4.107 – Portazgo-Palomeras. Configuración edificatoria actual	789
Figura 4.108 – Portazgo-Palomeras. Altura de las edificaciones	794
Figura 4.109 – Portazgo-Palomeras. Tipologías residenciales	791
Figura 4.110 – Portazgo-Palomeras. Unidad 32 de la Tercera Fase de Palomeras	793
Figura 4.111 – Portazgo-Palomeras. Maqueta de las unidades residenciales 13 y 14	796
Figura 4.112 – Portazgo-Palomeras. Unidad residencial 24	797
Figura 4.113 – Puente de los Tres Ojos. Localización y Plano Parcelario	805
Figura 4.114 – Puente de los Tres Ojos. Límites de las unidades de ejecución del PERI 3/7 – API.03.05 “Adelfas”	825
Figura 4.115 – Puente de los Tres Ojos. Visión de conjunto de las tres unidades de ejecución	827
Figura 4.116 – Puente de los Tres Ojos. Detalle del API.03.06 “Cuarteles Daoiz y	827

Velarde" y del API.0303 "Cocheras EMT"	
Figura 4.117 – Puente de los Tres Ojos. Detalle del API.03.05 "Adelfas"	827
Figura 4.118 – Puente de los Tres Ojos. Situación previa a la modificación del PERI 3/7 – API.03.05 "Adelfas"	829
Figura 4.119 – Puente de los Tres Ojos. Modificación propuesta en el PERI 3/7 – API.03.05 "Adelfas"	831
Figura 4.120 – Puente de los Tres Ojos. Estado de propiedades. Catastral UE nº 2 API.03.05 "Adelfas"	834
Figura 4.121 – Puente de los Tres Ojos. Estado previo de la unidad de ejecución nº 2 del PERI 3/7 – API.0305 "Adelfas"	835
Figura 4.122 – Puente de los Tres Ojos. Estado posterior de la unidad de ejecución nº 2 del PERI 3/7 – API.0305 "Adelfas"	835
Figura 4.123 – Puente de los Tres Ojos. Estado previo [1996] y calificación del API.03.05 "Adelfas" [PGOU1997]	843
Figura 4.124 – Puente de los Tres Ojos. Proceso de expropiación y derribo de las edificaciones	845
Figura 4.125 – Puente de los Tres Ojos. Solares vacantes por derribo de edificios	845
Figura 4.126 – Puente de los Tres Ojos. Solares vacantes por derribo de instalaciones industriales	845
Figura 4.127 – Puente de los Tres Ojos. Edificaciones tradicionales y naves industriales	845
Figura 4.128 – Puente de los Tres Ojos. Edificio propiedad de Aceites Lara	845
Figura 4.129 – Puente de los Tres Ojos. Solar vacante y de nueva construcción	845
Figura 4.130 – Cañada Real Galiana. Localización y Plano Parcelario	851
Figura 4.131 – Cañada Real Galiana. Tipología edificatoria. Tramo 2	870
Figura 4.132 – Cañada Real Galiana. Usos del suelo. Tramo 2	871
Figura 4.133 – Cañada Real Galiana. Grandes operaciones urbanísticas	874
Figura 4.134 – Cañada Real Galiana. Ejemplo de uso del suelo diferente del residencial	877
Figura 4.135 – Cañada Real Galiana. Parcela dedicada a usos recreativos	877
Figura 4.136 – Cañada Real Galiana. Casa baja tradicional	877
Figura 4.137 – Cañada Real Galiana. Ejemplo de ampliaciones y reformas a partir de la edificación tradicional	877
Figura 4.138 – Cañada Real Galiana. Detalle de las obras de la Radial 3 a su paso por la cañada	877
Figura 4.139 – Cañada Real Galiana. Vista panorámica de un tramo	877

ÍNDICE DE CUADROS

PRIMERA PARTE

Capítulo 2: Las políticas de intervención sobre áreas o barrios desfavorecidos en España. Soluciones a problemas complejos

Cuadro 2.1 – Programa e iniciativas comunitarias sobre barrios desfavorecidos	95
Cuadro 2.2 – Presupuestos de los Programas de Servicios Sociales para 1999	100
Cuadro 2.3 – Inversión y número de Proyectos Piloto Urbanos [1989-1999]	113
Cuadro 2.4 – Objetivo e inversiones de los Proyectos Piloto Urbanos españoles. Fase I	114
Cuadro 2.5 – Objetivo e inversiones de los Proyectos Piloto Urbanos españoles. Fase II	118
Cuadro 2.6 – Características de los Proyectos Pilotos Urbanos en España	129
Cuadro 2.7 – Medidas subvencionadas en los Programas Urban [1994-1999]	153
Cuadro 2.8 – Características de los programas de la Iniciativa Comunitaria Urban en España	159
Cuadro 2.9 – Participantes e inversión en las Áreas de Rehabilitación Integrada en España	170
Cuadro 2.10 – Características de las Áreas de Rehabilitación Integrada del Ministerio de Fomento	181
Cuadro 2.11 – Participantes e inversión en el Programa de Exclusión Social [1994-1998]	193
Cuadro 2.12 – Proyectos del Programa de Exclusión Social [1994-1998]	194
Cuadro 2.13 – Distribución del Programa de exclusión social por ámbitos territoriales	194
Cuadro 2.14 – Entidades gestoras del Programa de exclusión social	195
Cuadro 2.15 – Características de los proyectos de intervención social integral del Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales	205
Cuadro 2.16 – Características de los proyectos de intervención de carácter local	219

SEGUNDA PARTE

Capítulo 3: La dinámica urbana madrileña y la creación de áreas o barrios desfavorecidos

Cuadro 3.1 – Indicadores sociales seleccionados para la investigación	318
Cuadro 3.2 – Desviaciones típicas en los indicadores seleccionados	320
Cuadro 3.3 – Clasificación de sectores urbanos por desviaciones típicas e indicadores	322
Cuadro 3.4 – Criterios establecidos en este estudio sobre los niveles de desfavorecimiento	339
Cuadro 3.5 – Autovalores y varianza explicada por cada componente principal	347
Cuadro 3.6 – Sectores urbanos con desfavorecimiento muy grave	351
Cuadro 3.7 – Problemática de los sectores urbanos más desfavorecidos	355
Cuadro 3.8 – Clasificación de sectores urbanos por su relación con barrios de promoción oficial	364

Capítulo 4: Estudios de caso. Concreción espacial de los barrios desfavorecidos urbanos. Madrid como laboratorio


Cuadro 4.1 – Lavapiés. Inversiones en el Área de Rehabilitación Preferente	445
Cuadro 4.2 – Lavapiés. Estructura sectorial de la actividad comercial	458
Cuadro 4.3 – Lavapiés. Estructura comercial por subsectores de actividad	460
Cuadro 4.4 – Lavapiés. Comercios clasificados por actividad según área de procedencia del titular	471
Cuadro 4.5 – Lavapiés. Comercios clasificados por área de procedencia del titular según actividad	471
Cuadro 4.6 – Lavapiés. Comercios clasificados por subsector de actividad según área de procedencia del titular	472

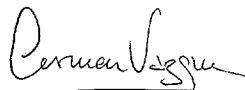
Cuadro 4.7 – Lavapiés. Comercios clasificados por área de procedencia del titular según subsector de actividad	473
Cuadro 4.8 – La Ventilla. Operación de remodelación [Julio 1996]	497
Cuadro 4.9 – La Ventilla. Organigrama de la Operación de Barrios en Remodelación	504
Cuadro 4.10 – La Ventilla. Necesidades de realojamiento por áreas según el PERI 6.1	506
Cuadro 4.11 – La Ventilla. Características del PERI 6.1R de la Avenida de Asturias	513
Cuadro 4.12– La Ventilla. Cuadro comparativo de las determinaciones del Plan General con las del PERI 6.1R	514
Cuadro 4.13 – La Ventilla. Datos globales de la modificación del PGOU en el PR 6.8	518
Cuadro 4.14 – Orcasitas. Evolución de la población [1986-1996]	553
Cuadro 4.15 – Orcasitas. Interlocutores entrevistados	560
Cuadro 4.16 – Villaverde Alto. Evolución de la población [1986-1996]	599
Cuadro 4.17 – Gran San Blas. Dimensiones básicas de las parcelas	631
Cuadro 4.18 – Gran San Blas. Características básicas de la remodelación de la parcela H	642
Cuadro 4.19 – Gran San Blas. Características sociolaborales [1986-1996]	656
Cuadro 4.20 – Gran San Blas. Varianza total explicada [1986, 1991 y 1996]	671
Cuadro 4.21 – Puente de Vallecas. Reparto de la inversión en el Área de Rehabilitación Preferente	732
Cuadro 4.22 – Ayudas a la rehabilitación en el Real Decreto 1932/91, de 20 de diciembre	743
Cuadro 4.23 – Actuaciones protegidas en el Plan de vivienda 1997-2000 de la Comunidad de Madrid	743
Cuadro 4.24– Puente de Vallecas. Distribución de las inversiones en el Área de Rehabilitación Preferente [1997-2000]	749
Cuadro 4.25 – Puente de Vallecas. Resumen de expedientes tramitados [2003]	753
Cuadro 4.26 – Portazgo-Palomeras. Condiciones de financiación de las viviendas, según el Real Decreto 1133/1984	788
Cuadro 4.27 – Portazgo-Palomeras. Edificabilidad y aprovechamiento para viviendas y actividades económicas en Palomeras Tercera Fase	788
Cuadro 4.28 – Puente de los Tres Ojos. Usos de suelo y edificabilidad	816
Cuadro 4.29 – Puente de los Tres Ojos. Organigrama de los hitos de la normativa urbanística	823
Cuadro 4.30 – Puente de los Tres Ojos. Dimensiones básicas de las unidades de ejecución del API.03.05 “Adelfas”	824
Cuadro 4.31 – Puente de los Tres Ojos. Características de la ordenación de la unidad de ejecución nº 2	825
Cuadro 4.32 – Puente de los Tres Ojos. Titularidad en la unidad de ejecución nº 1	830
Cuadro 4.33 – Puente de los Tres Ojos. Uso y Ejecución y valoración en la unidad de Ejecución nº 1	831
Cuadro 4.34 – Puente de los Tres Ojos. Principales características de la 2ª modificación puntal del API.03.05 “Adelfas”	832

REUNIDO, EN EL DIA DE LA FECHA, EL TRIBUNAL QUE SUSCRIBE, ACORDO CONCEDER
A LA PRESENTE TESIS DOCTORAL LA CALIFICACION DE SUPERIORMENTE "CON LAUDE" POR UNANIMIDAD
EN LOND, 31 DE ENERO DE 2005

EL PRESIDENTE,

EL SECRETARIO,





FDO: Leopoldo Triguero
PRIMER VOCAL,

FDO: Carmen Vique
TERCER VOCAL,



FDO: GABINO PONCIO
VERREIRO

FDO: Felix Pillet
Calleja

FDO: Julio VIMERA
Aranda